Année 1958. — N° 22. Le Numéro : 50 francs. 3 Janvier 1959.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 800 fr.; ETRANGER : 1.200 fr.
(*Compte chèque postal :* 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1958

Séance du Mardi 9 Décembre 1958.

SOMMAIRE

Le droit d'établissement dans le Marché commun (1).
Etude sur l'opportunité et les modalités de l'investissement de capitaux étrangers en France métropolitaine (1).

LE DROIT D'ETABLISSEMENT DANS LE MARCHE COMMUN

(*Question dont le Conseil économique a été saisi par le Gouvernement [lettre de M. le ministre de l'industrie et du commerce en date du 29 juillet 1958]*).

1° Rapport, présenté au nom du Conseil économique, par M. E. Lemaire-Audoire.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

1re PARTIE. — *Délimitation de l'étude.*

2e PARTIE. — *Analyse du texte.*

Le droit d'établissement.

Les services.

Conclusion de l'analyse du traité.

3e PARTIE. — *Législation française.*

I. — Limitations à la liberté du commerce applicables aux nationaux comme aux étrangers.

II. — Limitations à la liberté du commerce applicables aux étrangers.

a) Législations relatives à l'exercice du commerce.

b) Réglementation relative au séjour des étrangers en France.

4e PARTIE. — *Principes régissant la législation et la réglementation en vigueur dans les cinq autres pays signataires du traité de Rome à l'égard du droit d'établissement et de l'accès au commerce.*

En Allemagne.

En Belgique.

Au Luxembourg.

Aux Pays-Bas.

En Italie.

5e PARTIE. — *Origine des disparités entre les législations nationales.*

6e PARTIE. — *L'économie française face à la réglementation prévue par le traité de Rome en ce qui concerne le droit d'établissement et les prestations de service.*

Introduction.

Le ministre de l'industrie et du commerce a demandé au Conseil économique son avis sur les problèmes que pose l'intégration du commerce intérieur français au Marché commun européen et, plus particulièrement sur l'application des dispositions du traité de Rome, relatives au droit d'établissement.

Le titre III du traité relatif à « la libre circulation des personnes, des services et des capitaux » comporte en particulier deux chapitres consacrés, l'un au droit d'établissement, l'autre aux « services ».

(1) Le compte rendu analytique des débats consacrés à cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* n° 29 du 10 décembre 1958.

Le fait d'insérer de telles dispositions dans un traité de cet ordre, relatif principalement à la libération des échanges et à leurs conditions, souligne l'importance d'un problème qui le plus souvent a été considéré comme secondaire.

Il existe entre les nations des conventions d'établissement, mais les traités d'ordre général relatifs aux droits de douane, aux contingents ou à la libération des échanges, ne traitent pas habituellement les problèmes d'établissement.

Si le traité comporte des dispositions relatives au droit d'établissement et aux services, c'est que les négociateurs ont voulu affirmer la volonté d'une intégration plus profonde que celle qui figure habituellement dans des traités concernant le développement des échanges.

Il s'agit en fait, par le Marché commun, de promouvoir la construction d'une économie européenne, et la croissance harmonieuse des économies des nations membres. C'est pourquoi devaient être recherchées toutes les mesures propres à éliminer les causes de disparité économique, à harmoniser les conditions de concurrence, et à réaliser un rapprochement progressif des économies.

Comme le souligne le préambule du traité, pour atteindre ce but, la suppression des contingentements et des entraves douanières est insuffisante, elle doit s'accompagner d'une suppression des disparités entre les législations des six pays de façon à aboutir à « la loyauté dans la concurrence ».

C'est la condition indispensable à la création d'une unité économique au sein de laquelle les entreprises industrielles, artisanales et commerciales des pays membres pourront se développer normalement et harmonieusement, dans l'optique de l'article 2 du traité qui stipule :

« La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques et des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit. »

Les objectifs finaux sont une interpénétration complète des économies. Notre tâche sera de définir les conditions qui permettront que cette interpénétration sur le plan de l'établissement et des services, se fasse progressivement et sans provoquer de difficultés économiques ou sociales pour notre pays.

C'est dans cette optique, en tenant compte de cet objectif final, accepté loyalement par les négociateurs du traité, que la commission a voulu envisager le problème.

Bien qu'un très bref délai lui ait été imparti pour un sujet aussi vaste — les travaux de la commission sur ce problème ayant commencé en octobre et l'avis du Conseil économique étant demandé pour le début du mois de décembre — la commission a voulu que son étude soit aussi poussée et aussi complète que possible.

Elle a bénéficié pour ce faire de l'aide de la direction du commerce intérieur au ministre de l'industrie et du commerce, dont le directeur, M. Arrighi de Casanova, assisté de Mlle Piot, sous-directeur, après avoir exposé son point de vue sur le problème, a suivi assidûment les travaux effectués au sein de la commission.

Elle a également demandé des éclaircissements au secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, M. Donnedieu de Vabres, sur l'esprit qui a présidé à la rédaction du traité et sur la signification de plusieurs dispositions qui pouvaient donner lieu à des interprétations diverses.

La commission est ainsi en mesure de donner son avis sur le problème d'ensemble qui lui est soumis, c'est-à-dire « les conditions d'application au commerce français des principes posés par les articles 52 et suivants du traité, relatifs au droit d'établissement », et de répondre déjà à la première des questions posées au Conseil économique par le ministre de l'industrie et du commerce, à savoir « les dispositions à prendre pour éviter que notre pays, qui pratique la liberté d'établissement, ne se trouve défavorisé par rapport à ceux de nos partenaires chez qui le traitement national, donc celui qui demain dans la meilleure hypothèse s'appliquera aux Français, comporte une réglementation restrictive de tout ou partie des professions commerciales et industrielles ».

La seconde question porte sur « l'ordre dans lequel les discriminations concernant les ressortissants des autres Etats membres pourront être progressivement supprimées ». Une telle étude, nécessitant une enquête approfondie des différents secteurs, ne pouvait être réalisée dans les délais impartis. Elle présente d'ailleurs un caractère d'urgence moindre et fera l'objet de travaux ultérieurs, le présent rapport étant consacré à l'étude d'ensemble du droit d'établissement dans le traité de Rome, aux problèmes qu'il pose à l'économie française, et enfin, aux dispositions à prendre pour que notre pays aborde le Marché commun, en ce qui concerne le droit d'établissement et les services, dans de bonnes conditions.

Précisons en outre que ce rapport n'a pas pour objet de s'attacher plus particulièrement aux activités industrielles, artisanales et agricoles ; une étude plus approfondie paraît en effet indispensable pour chacun de ces secteurs.

PREMIERE PARTIE

Délimitation de l'étude.

1. Sur le plan des activités, il faut se demander tout d'abord à quel secteur s'appliqueront les dispositions du Traité de Rome relatives au droit d'établissement.

Il est indiscutable que dans ce cas, le terme commerce qui ne figure pas explicitement dans le texte du traité, doit être entendu dans son sens large et englober le secteur industriel, le secteur artisanal, le secteur commercial proprement dit ainsi que, dans une certaine mesure, les professions libérales.

Précisons enfin que, aux termes du traité, le droit d'établissement comporte :

— l'accès aux activités non salariées et leur exercice ;

— la constitution et la gestion d'entreprises et notamment de sociétés.

2. En ce qui concerne le droit d'établissement, comment faut-il l'envisager ?

On devra l'étudier tout d'abord sur le plan de chacun des pays signataires du Traité de Rome vis-à-vis de ses nationaux, puis vis-à-vis des étrangers ressortissants des autres Etats membres.

Certains cas plus particuliers devront également être pris en considération ; il s'agit des interdictions de s'établir, édictées soit en raison de la nature du commerce ou de la forme de l'entreprise, soit parce que l'Etat s'en réserve le monopole.

Un autre aspect du problème de l'établissement et non le moindre, est celui des conditions d'accès aux professions commerciales et de leur exercice.

3. Enfin cette étude serait incomplète si elle se limitait au seul problème de l'établissement figurant au chapitre II du titre III du Traité de Rome qui le concerne, sans déborder sur le chapitre suivant, relatif aux « services ».

Ces deux questions ont des interférences l'une sur l'autre — qui seront précisées lors de l'analyse du texte du traité — et qui seront d'ailleurs plus ou moins importantes selon le sens que l'on donnera au terme « services ».

Sur la signification des termes « prestations de service » deux opinions se sont confrontées :

— les uns pensent qu'il faut entendre par services toutes les activités commerciales, puisqu'elles se trouvent dans un chapitre général traitant de la « libre circulation des personnes, des services et des capitaux » et considérer en quelque sorte les services comme l'exercice de l'activité « à l'intérieur ou à l'extérieur du pays » où est établie l'entreprise. Cette interprétation conduirait à considérer comme indissociables les deux chapitres considérés ;

— les autres donnent un sens plus restrictif aux « prestations de service » qui devraient être envisagées principalement comme l'exercice d'activités en dehors des frontières du pays d'établissement.

On devrait également entendre par prestataires de service les auxiliaires du commerce, c'est-à-dire ceux qui, sans faire véritablement d'opérations commerciales, c'est-à-dire d'achats et de ventes, prêtent leurs services moyennant une rémunération pour la réalisation de ces opérations. Le service serait donc nettement distinct de l'établissement, celui-ci se traduisant de façon matérielle (établissement d'un fonds de commerce, vente de produits, etc.) tandis que le service implique davantage des notions d'opérations manuelles (sans qu'il y ait vente) ou intellectuelles, exercées d'ailleurs, à titre temporaire, aux termes mêmes de l'article 60 du traité (1).

(1) L'article 60 du Traité de Rome stipule en effet : « Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants.

Le mot service pris alors au sens juridique du terme, en ce qui concerne le commerce, comporterait notamment: toutes les activités se rapportant à la publicité, à l'expertise comptable, les professions « auxiliaires » du commerce et certaines prestations liées à l'acte de vente (service après vente, montage, entretien, etc.).

Cette conception est voisine de celle qui résulte du droit fiscal et selon laquelle la notion de service s'oppose à celle de la vente opérant un transfert de propriété de marchandises ou denrées à emporter ou à consommer (1).

On peut donc définir de cette façon, semble-t-il, la prestation de services, sur le plan de la législation interne. Mais il n'en demeure pas moins que, en droit international, la catégorie juridique des prestations de service est assez nouvelle. Il en avait été question antérieurement, notamment dans les dispositions adoptées par l'Organisation européenne de coopération économique, pour la libération des « invisibles »; ce terme désignait toute une série d'activités telles que assurances, services des banques, tourisme, etc., mais il n'y avait pas de catégorie juridique qui correspondait exactement à ce qu'on appelle « les services ».

Il y a donc, pour tous ceux qui sont intéressés par l'application du traité de Rome, une grande marge d'interprétation possible.

Signalons cependant que, selon les indications données par le comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, le chapitre relatif aux « services » aurait eu dans l'esprit des rédacteurs du texte un caractère résiduel et concernerait les matières qui n'ont été traitées ni dans le chapitre relatif au droit d'établissement, ni dans des chapitres consacrés à des activités spéciales, tels que transports, mouvements des capitaux ou libre circulation des marchandises par exemple.

DEUXIEME PARTIE

Analyse du texte.

Avant de procéder à l'analyse détaillée de chacune des dispositions contenues dans les chapitres qui nous intéressent, il n'est pas inutile de rappeler que ces deux chapitres: « le droit d'établissement » et « les services » font partie du titre III du traité intitulé « La libre circulation des personnes, des services et des capitaux » qui, dans la partie traitant des fondements de la communauté, se situe après les titres relatifs à la libre circulation des marchandises et à l'agriculture.

Le fait, dans un traité de cette sorte, de compléter les dispositions relatives à l'échange des marchandises, par des dispositions visant expressément les personnes, les services et les capitaux, marque bien la volonté des signataires du traité, indiquée dans le préambule, d'aboutir à une véritable entité économique, qu'une simple démobilisation douanière et contingentaire n'aurait pu réaliser.

Le droit d'établissement.

Les principes directeurs de ce chapitre sont précisés dans *l'article* 52.

Aux termes de cet article, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont progressivement supprimées au cours de la période de transition. Le champ d'application de cette disposition s'étend à la création d'agences, de succursales ou de filiales.

Le second alinéa de cet article précise tout d'abord que la liberté d'établissement « comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises et notamment de sociétés ».

Ce même alinéa définit ensuite la liberté d'établissement en précisant qu'elle doit être entendue « dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants ».

Cette précision est essentielle, car elle indique nettement que le but fixé n'est pas la liberté totale d'établissement dans les Etats membres, mais que la législation du pays d'établissement sera applicable aux étrangers ressortissant des Etats membres, comme aux nationaux. Il est donc de première importance de souligner qu'il ne s'agit pas de liberté de l'établissement, mais de suppression des discriminations entre nationaux et non nationaux des Etats membres, à l'intérieur de la Communauté.

L'article 53 renforce cette obligation d'aboutir progressivement à la non-discrimination en interdisant aux Etats membres d'introduire « de nouvelles restrictions à l'établissement, sur leur territoire, des ressortissants des autres Etats membres ».

En conséquence, les Etats membres ne peuvent pas aggraver les discriminations existantes et éventuellement pourraient être considérés comme agissant contrairement à l'esprit du traité si, prenant de nouvelles dispositions concernant le droit d'établissement, ils laissaient les discriminations existantes subsister totalement.

Pouvons-nous considérer cet article comme l'expression de la volonté de voir disparaître en premier les disparités à l'intérieur de chacun des six pays, et ensuite à l'intérieur de la Communauté ?

Les articles 52 et 53 posent les principes généraux du droit d'établissement; les articles suivants prévoient la mise en œuvre de ces principes, puis les exceptions (art. 54, 55, 56), et enfin les procédures tendant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci (art. 57).

L'article 54 concerne l'application du principe de non-discrimination.

Le paragraphe 1 établit que le Conseil, sur proposition de la commission et après consultation du comité économique et social et de l'Assemblée, arrête un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement, qui existent à l'intérieur de chacun des pays de la Communauté.

Il convient de rappeler que l'expression « liberté d'établissement » doit être comprise, selon la définition de l'article 52, « dans les conditions fixées par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants ».

Ce paragraphe affirme la notion de progressivité; déjà indiquée dans l'article 52 (« les restrictions... seront progressivement supprimées »); cette progressivité est indispensable car on ne peut mettre brutalement en compétition différentes économies commerciales. La libération progressive se fera donc dans la perspective d'un programme général négocié entre eux par les Etats membres. Ce programme fixera pour chaque catégorie d'activité, les étapes de la réalisation de la liberté d'établissement. En effet, chaque secteur doit être examiné séparément et la progressivité dans la réalisation du programme peut être différente selon les activités.

Ce programme sera arrêté à l'unanimité avant la fin de la première étape, qui durera au minimum quatre ans. La commission doit soumettre ses propositions au conseil au cours des deux premières années de la première étape et, par conséquent, avant le 31 décembre 1959.

La commission, organe exécutif, a donc une certaine latitude pour, tout d'abord, élaborer et ensuite proposer des projets.

Le second paragraphe de l'article 54 doit également retenir l'attention. Fixant les conditions de mise en œuvre du programme général et prévoyant en même temps la possibilité d'absence de programme, il précise que la libération de l'établissement pourra être décidée, activité par activité.

Il établit que le conseil statue, par voie de directives:

— pour mettre en œuvre le programme général;

— ou, s'il n'y a pas de programme (il y aura lieu alors d'agir par activité), pour accomplir une étape de la réalisation de la liberté d'établissement dans une activité déterminée.

Ces directives seront arrêtées, sur proposition de la commission et après consultation du comité économique et social et de l'Assemblée, à l'unanimité jusqu'à la fin de la première étape, et à la majorité qualifiée ensuite.

Le paragraphe 3 de l'article 54 fixe les méthodes de travail qui vont permettre l'établissement de ce programme et les différents alinéas doivent être étudiés attentivement.

L'alinéa *a*, dans l'optique générale d'un traité qui doit développer les échanges, prévoit que seront traitées en priorité les activités pour lesquelles la liberté d'établissement constitue une contribution utile au développement de la production et des échanges.

(1) Dans le même sens, citons un extrait d'une circulaire de prix (*Bulletin officiel du Service des prix*, 28 mars 1954):

« Le terme « service » doit être interprété comme concernant non seulement les prestations de services proprement dites, mais encore toutes opérations qui, ne pouvant être assimilées à des ventes de produits, donnent lieu soit à une rémunération susceptible d'être incorporée dans les prix de revient ou de vente, soit à une rétribution indépendante réclamée au bénéficiaire. »

Les dispositions de l'alinéa *b* visent particulièrement l'application pratique de ces mesures, en prévoyant des enquêtes sur la situation particulière, à l'intérieur de la communauté, des diverses activités intéressées. Ces enquêtes seront assurées par une collaboration entre les administrations nationales compétentes, car il est à redouter que les discriminations n'existent pas seulement dans les textes législatifs ou réglementaires, mais aussi dans la pratique de la mise en œuvre de ces textes.

L'alinéa *c* complète, en quelque sorte, l'alinéa précédent en précisant que devront être éliminées les procédures et pratiques administratives qui feraient obstacle à la liberté d'établissement. Ces procédures et pratiques peuvent découler soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les Etats membres. Par conséquent, les conventions d'établissement signées entre les Etats membres ne seront valables qu'autant qu'elles ne feront pas obstacle à la mise en œuvre des dispositions du traité.

Le paragraphe *d* est consacré au problème de l'accès aux activités non salariées pour les étrangers établis sur le territoire comme travailleurs salariés; aux termes de cet alinéa, il ne pourra plus désormais être fait obstacle à l'établissement de ces travailleurs, s'ils remplissent les critères exigés, au moment où ils veulent accéder à une activité non salariée.

L'alinéa *e* qui concerne l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières, est d'une grande importance pour le secteur agricole français. On doit, en effet, envisager le cas des agriculteurs ressortissant aux autres Etats membres qui, ne pouvant s'installer dans leur pays d'origine en raison d'une impossibilité technique (exiguïté du territoire par exemple) ou pour tout autre motif, pourraient venir s'installer en France. Ces installations d'agriculteurs étrangers qui ne seraient pas particulièrement nombreuses en période normale, paraissent pouvoir comporter un caractère de gravité, si l'on tient compte de l'accroissement démographique actuel en France, et des difficultés de l'exploitation agricole.

C'est pourquoi il est très important de retenir les dispositions de l'alinéa *e* de l'article 54 selon lesquelles le programme devra rendre possible l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières par un étranger ressortissant d'un Etat membre « dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux principes établis à l'article 39 paragraphe 2 ». Ces principes sont les suivants:

« 2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte:

« *a*) Du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles;

« *b*) De la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns;

« *c*) Du fait que, dans les Etats membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. »

L'alinéa *f*) renforce et complète l'article 52 en précisant tout d'abord (ce qui était indiqué à l'article 52) que la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement devra être appliquée aux conditions de création, sur le territoire d'un Etat membre, d'agences, succursales ou filiales, et en ajoutant que cette suppression devra également s'appliquer aux conditions d'entrée du personnel du principal établissement dans les organes de gestion ou de surveillance de ces succursales, agences ou filiales.

L'alinéa *g*) insiste sur le fait que les garanties exigées des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, pourraient constituer un moyen de discrimination.

Le programme devra donc tendre à coordonner, afin de les rendre équivalentes dans les Etats membres, les garanties exigées, de façon à protéger les intérêts des associés et des tiers.

Enfin l'alinéa *h* fait état des aides accordées par les états membres et qui pourraient être un moyen de fausser les conditions d'établissement et l'application du principe de non discrimination. Ces aides accordées sous des formes plus ou moins apparentes, devront donc être décelées pour l'élaboration du programme (elles pourront l'être semble-t-il au moyen des enquêtes prévues à l'alinéa *b*).

Les articles 55 et 56 prévoient des exceptions possibles aux dispositions du chapitre sur le droit d'établissement.

Selon l'article 55, sont exceptées de la non discrimination les activités participant dans un Etat, même à titre occasionnel, « à l'exercice de l'autorité publique ».

De plus, le second alinéa de cet article précise que le conseil statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la commission, peut excepter certaines autres activités de l'application des dispositions du présent chapitre.

L'article 56 établit une seconde exception extrêmement importante, car elle laisse les Gouvernements libres de conserver les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui seraient discriminatoires à l'égard des étrangers, lorsqu'elles sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

En effet, le texte dit: « les prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions, etc. ».

Donc, si un Etat se retranche derrière des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, pour conserver une réglementation discriminatoire, à l'égard de ressortissants d'autres Etats membres, il sera impossible de s'y opposer, sous réserve de négociations éventuelles et de décisions du conseil.

Le second paragraphe de cet article institue précisément une procédure en vue de la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives précitées.

Cette coordination fera l'objet de directives arrêtées par le conseil, statuant à l'unanimite, sur proposition de la commission et après consultation de l'assemblée, avant la fin de la période de transition. Mais il est prévu que, pour la coordination des dispositions relevant seulement du domaine réglementaire ou administratif (les dispositions législatives étant exclues), des directives peuvent être données par le conseil statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la commission, après la fin de la deuxième étape.

A noter qu'il s'agit de coordination et non d'harmonisation, (l'intérêt que présente la distinction à faire entre ces deux notions doit être souligné, la coordination pouvant être considérée comme plus restrictive que l'harmonisation).

L'*article* 57 place le problème de l'établissement, non plus dans le cadre de chaque Etat membre, mais sur le plan de l'ensemble de la Communauté. Il semble en effet que, si l'on veut réaliser une véritable Communauté économique, une « non discrimination » à l'intérieur de chacun des Etats membres est insuffisante, et les dispositions de l'article 57 semblent bien confirmer l'importance de cette notion.

Le but de cet article est de « faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice ». Dans ce sens:

— le premier paragraphe prévoit que le conseil, sur proposition de la commission, et après consultation de l'assemblée, arrêtera des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres; il devra le faire à l'unanimité au cours de la première étape et à la majorité qualifiée ensuite;

— toujours sur le plan de la Communauté, le paragraphe 2 traite du droit d'établissement, en prévoyant « la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci ». Il ne s'agit plus ici d'un programme en vue de la liberté d'établissement entendue au sens de l'article 52, c'est-à-dire « dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants », comme celui qui est prévu à l'article 54, mais d'un programme plus vaste (et qui va beaucoup plus loin dans la réalisation d'une Communauté réelle) de coordination des législations (1).

Cette coordination fera l'objet de directives arrêtées par le conseil, statuant sur proposition de la commission et après consultation de l'assemblée, avant l'expiration de la période de transition.

Une distinction est faite en ce qui concerne les matières qui, dans un Etat membre au moins, relèvent de dispositions législatives et les mesures touchant « à la protection de l'épargne, notamment à la distribution du crédit et à la profession bancaire, et aux conditions d'exercice dans les différents Etats membres des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques ». Pour ces divers cas, le conseil doit statuer à l'unanimite.

Pour les autres cas, le conseil devra statuer à l'unanimité au cours de la première étape et à la majorité qualifiée ensuite.

(1) A noter ici encore qu'il est question, comme à l'article 56, de coordination et non de l'harmonisation envisagée dans d'autres articles, les articles 100 et 101 notamment.

Le troisième paragraphe complète le précédent; il prévoit la libération progressive des restrictions concernant les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, en la subordonnant à la coordination de leurs conditions d'exercice dans les différents Etats membres.

L'article 58 précise que les dispositions de ce chapitre sont applicables aux sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté, dans les mêmes conditions qu'aux personnes physiques.

Le second alinéa de cet article doit retenir l'attention par la définition extrêmement large qu'il donne des sociétés auxquelles seront applicables les dispositions relatives au droit d'établissement

« Par sociétés on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales *relevant du droit public ou privé*, à l'exception de sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif. »

Les services.

Il est nécessaire de noter tout d'abord que le titre, très général, « services » est précisé dans le texte à l'article 59 qui, dès le 1er alinéa, traite des « prestations de service faites par les ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation ».

L'article 59 énonce le principe général des dispositions qui seront appliquées en ce qui concerne les prestations de service. Comme en matière de droit d'établissement, le texte établit que « les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont progressivement supprimées ». Mais la restriction apportée par l'alinéa 2 de l'article 52 en ce qui concerne l'établissement, qui réduisait cette liberté à une non-discrimination à l'égard des étrangers ressortissants d'un Etat membre, ne se retrouve plus en ce qui concerne les services, et d'ailleurs les rédacteurs du traité ont employé le terme « Communauté » et non plus le terme « Etats membres ».

Il s'agit donc bien de supprimer les entraves à la libre prestation des services sur le territoire de la Communauté et l'alinéa 2 prévoit que le Conseil, sur proposition de la commission, et statuant à l'unanimité, peut étendre ces dispositions aux prestataires de service ressortissant d'un Etat tiers, mais établis à l'intérieur de la Communauté.

L'article 60, 1er alinéa, détermine le champ d'application des dispositions relatives aux prestations de service et en exclut les prestations fournies normalement contre rémunération, déjà « régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes ».

L'alinéa suivant précise que les services comprennent notamment « des activités de caractère industriel, des activités de caractère commercial, des activités de caractère artisanal ». L'article « des », partitif, semble avoir été employé pour tenir compte du fait que les activités industrielles, artisanales et même commerciales ne concernent pas toujours uniquement l'acte de production et l'acte de vente. Par contre cette énumération se termine par « les activités des professions libérales » car toutes les activités des professions libérales peuvent être considérées comme des services.

Le dernier paragraphe de l'article 60 semble apporter une restriction au principe de libération des services établi par l'article 59, en indiquant que le prestataire peut exercer son activité dans le pays où la prestation est fournie, « dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants ». Il y a donc là, comme pour l'établissement, une limitation de la liberté ramenée à une non-discrimination, mais le principe de la non-discrimination est formel dès à présent.

Une autre précision est donnée dans ce paragraphe: celle du « caractère temporaire » que doit avoir la prestation de service. Cette précision a son importance car elle est de nature à interdire que des prestations de services ne finissent par devenir en fait de véritables établissements.

L'article 61 exclut de l'application de ce chapitre les transports et les services des banques et assurances visées par d'autres dispositions du traité.

L'article 62 établit que les Etats membres « n'introduisent plus de nouvelles restrictions à la liberté, effectivement atteinte en ce qui concerne la prestation de services, à l'entrée en vigueur du présent traité... »

Il résulte de cet article qu'en matière de services les Etats, dès l'entrée en vigueur du traité, ne sont plus maîtres de modifier leur législation dans un sens restrictif.

Cette disposition va beaucoup plus loin que celle qui, pour le droit d'établissement, interdisait d'« introduire de nouvelles restrictions à l'établissement, sur leur territoire, de ressortissants des autres Etats membres ».

Il y a donc (malgré la notion de non-discrimination introduite à l'article 60) une véritable libération des services, sur le plan de la Communauté.

L'article 63 est la réplique, pour la libération des prestations de service, de l'article 54 visant l'abolition des discriminations en ce qui concerne le droit d'établissement. Il stipule que le Conseil arrêtera, sur proposition de la commission et après consultation du comité économique et social de l'Assemblée, un programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services qui existent à l'intérieur de la Communauté. Ce programme doit être arrêté à l'unanimité avant la fin de la première étape, et les propositions de la commission doivent être faites au cours des deux premières années. Mais il faut souligner qu'ici le but est d'arriver à la liberté à l'intérieur de la Communauté (et non à une non-discrimination dans les Etats).

Comme pour l'établissement il est prévu des étapes pour la libération des services, étapes qui devront être fixées pour chaque catégorie de services.

Un second paragraphe de cet article établit les modalités de mise en œuvre du programme général, et prévoit l'absence du programme, auquel cas la libération se fera par services. Pour cela, le conseil statue sur proposition de la commission et après consultation du comité économique et social de l'Assemblée, à l'unanimité avant la fin de la première étape et à la majorité qualifiée par la suite.

Le troisième paragraphe correspond à l'alinéa *a* du 3e paragraphe de l'article 54 et stipule que la libération se fera en priorité pour les services « qui interviennent d'une façon directe dans les coûts de production ou dont la libération contribue à faciliter les échanges de marchandises ».

L'article 64 rend possible la réalisation plus rapide de la libération des services si la situation économique générale et la situation du secteur intéressé le permettent aux Etats membres.

Enfin, l'*article* 65 confirme la notion de libération générale des services, qui se dégage de ce chapitre et empêche toute interprétation restrictive des dispositions de l'article 63, en établissant que « tant que les restrictions à la libre prestation des services ne seront pas supprimées », les Etats membres appliqueront les restrictions en vigueur chez eux « sans distinction de nationalité ou de résidence ». Le principe est donc une non-discrimination immédiate (et non plus progressive comme pour le droit d'établissement) pour arriver à la suppression de toute entrave aux prestations de services.

L'article 66 prévoit que les exceptions des articles 55 et 56 et les dispositions des articles 57 et 58 s'appliquent pour les services.

En conclusion de l'analyse du traité, on peut formuler quelques principes qui semblent avoir orienté la réglementation européenne, telle qu'elle ressort du texte du traité, sous réserve, par conséquent, des interprétations susceptibles d'être données par les experts, par la commission européenne ou par les instances juridiques de la Communauté.

Le premier principe est que chaque Etat reste souverain en matière de droit d'établissement, sous réserve de n'introduire aucune discrimination à raison de la nationalité et d'admettre une coordination à terme. A ce principe de non-discrimination entendu sur le plan général doit être ajoutée cependant la possibilité d'exceptions en fonction de l'article 56 qui permet à chaque Etat membre de se référer aux notions d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

En tout état de cause, la suppression des discriminations ne sera réalisée que progressivement par étapes et par secteur d'activité, tant en ce qui concerne le droit d'établissement (art. 54, § 1), qu'en ce qui concerne les services (art. 63, § 1).

Un deuxième principe apparaît à l'examen du traité: les rédacteurs se sont efforcés de faciliter non seulement l'accès, mais aussi l'exercice des professions non salariés et, pour y parvenir, ils ont prévu deux modalités: d'une part, la reconnaissance mutuelle de diplômes, certificats et autres titres (art. 57, § 1) et, d'autre part, une coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives (art. 57, § 2), les conditions de majorité étant d'ailleurs différentes selon que la décision intervient au cours de la première étape ou non, et une réserve étant faite en ce qui concerne certains secteurs

touchant à l'épargne, la distribution du crédit, la profession bancaire et les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques.

Il nous paraît possible d'interpéter ce désir de coordination sur le plan de la Communauté comme étant la reconnaissance que la non-discrimination ne peut pas dans le temps s'analyser seulement au niveau de chacun des pays membres, mais progressivement au niveau de l'entité économique que sera la Communauté.

En troisième lieu, il convient d'insister sur le fait que toute nouvelle réglementation relative au droit d'établissement ne pourra être édictée que dans la mesure où elle n'introduira pas de discrimination à raison de la nationalité (art. 53), alors que d'après l'article 62, aucune nouvelle restriction à la liberté des prestations de services à l'entrée en vigueur du traité, donc au 1er janvier 1958, ne doit être édictée.

Il y a donc une différence fondamentale entre les dispositions concernant le droit d'établissement qui ne visent qu'à la suppression des discriminations à raison de la nationalité, et les dispositions s'appliquant aux services qui empêchent toute restriction nouvelle, d'une part, et prévoient une libération progressive, d'autre part (art. 63 et 65).

Un quatrième principe peut être mis en relief, concernant les sociétés. L'article 58 en effet prévoit que les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, en ce qui concerne le droit d'établissement, aux personnes physiques ressortissant aux Etats membres.

Il convient d'ailleurs d'insister sur le fait que par société, le traité entend non seulement les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, mais aussi les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés ne poursuivant pas de but lucratif.

Une attention particulière devra être accordée à cet aspect du problème, car les législations dans les différents pays sont variables et en recourant à la forme de société, ou en se servant de sociétés existantes, on peut, dans une certaine mesure, tourner ou éviter la réglementation visant les non-nationaux.

***

L'examen auquel il vient d'être procédé devra d'ailleurs être complété par des études ultérieures, relatives notamment à la libre circulation des travailleurs qui peut avoir des incidences sur les charges supportées par les entreprises nationales et étrangères.

TROISIEME PARTIE

Législation française.

Il ressort de l'analyse du traité qu'en matière de droit d'établissement, avant d'arriver à la coordination des législations qui se fera après la période de transition, les Etats membres de la Communauté économique européenne devront réaliser progressivement une suppression des discriminations existant à l'égard des ressortissants des autres Etats signataires du traité.

La non-discrimination peut entrer en vigueur à partir de la première étape, alors que les mesures concernant la coordination des législations n'entreront en vigueur qu'après la période de transition c'est-à-dire après 12 ou 15 ans.

Il s'écoulera donc une période d'une dizaine d'années pendant lesquelles — dans la mesure naturellement où le programme prévu à l'article 54 sera mis en œuvre — la non-discrimination, combinée avec le maintien des législations nationales, est susceptible de favoriser des implantations d'industriels et de commerçants dans les pays dont la législation interne est libérale.

A cet égard une étude précise de notre législation s'impose.

Le principe de base de la législation française, en matière commerciale est celui de la liberté du commerce énoncé dans la loi Le Chapelier des 2-17 mars 1791, qui est une de nos lois fondamentales.

Cette loi décidait qu'il serait « libre à toute personne, de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ».

Cette même loi est invoquée d'ailleurs pour garantir le libre accès à la profession, considéré également comme une règle fondamentale de notre droit.

Deux restrictions cependant étaient apportées dans la loi au principe du libre établissement: le commerçant ou industriel devait se pourvoir d'une patente, et il devait « se conformer aux règlements de police qui sont ou peuvent être faits ». Rappelons à ce sujet que dans le cadre de cette loi le mot « police » avait une signification très large, le règlement de police emglobant en fait tous les règlements administratifs en la matière.

Les motifs qui, depuis 1791, ont conduit les autorités administratives à limiter la liberté des commerçants dans l'exercice de leur activité ont d'ailleurs été très nombreux: hygiène, santé publique, ordre public, urbanisme, etc.

I. — Limitations a la liberté du commerce applicables aux nationaux comme aux étrangers

Le principe est donc la liberté du commerce, mais une étude objective de la législation française au moment où elle va se trouver confrontée avec celle de nos partenaires, comporte nécessairement l'examen de l'application pratique de ce principe, ainsi que de l'étendue des limitations qui lui sont actuellement apportées.

Nous les passerons donc rapidement en revue.

Parmi les restrictions de portée générale sont à citer particulièrement:

— la loi du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions commerciales et industrielles, interdisant à certaines personnes d'exercer soit directement, soit par personne interposée, une profession industrielle ou commerciale (1) (personnes ayant été l'objet de condamnations, destitutions, faillites, etc.);

— le décret 53-692 du 30 septembre 1953 tendant à soumettre à certaines conditions techniques et financières la création, l'extension et le transfert d'établissements commerciaux (secteur alimentaire). Un seul exemple d'application: la boulangerie;

— pour l'artisanat, la loi du 30 octobre 1956, complétée par le décret du 20 mai 1957. Ce décret, précisant l'article 5 de la loi du 30 octobre 1956, détermine les métiers pour lesquels le certificat d'artisan ou un diplôme équivalent peut-être exigé et en indique la liste qui englobe un certain nombre de professions considérées comme commerciales.

Par ailleurs, de nombreux textes de portée plus restreinte ont fixé des conditions particulières pour l'exercice de certaines professions commerciales.

Sans procéder à une étude détaillée de chaque cas, on peut énumérer en premier lieu:

1° Les commerces nécessitant une autorisation gouvernementale: le commerce en gros des allumettes (autorisation des contributions indirectes), des armes et des matériels de guerre, des explosifs et des poudres (autorisation du ministère de la guerre), des stupéfiants, des appareils aérotoxiques (autorisation du ministère de la santé publique), les transports routiers et agences de spectacles (autorisation du ministère des transports et du tourisme);

2° Les commerces pour lesquels est exigée une autorisation préfectorale (qui peut être donnée sous forme d'une carte professionnelle): commerce du bétail, des produits laitiers, commerce de la boucherie, de la charcuterie, de l'importation des produits de la pêche, boulangerie (première application du décret du 30 septembre 1953 cité plus haut), le courtage en vins, les débits de boissons, les magasins généraux, les magasins à prix uniques et les camions-bazars et toute création de commerce dans les régions sinistrées (2).

3° Les entreprises pour lesquelles une autorisation du maire est nécessaire: entreprises de spectacles dits « de curiosité », et ventes au déballage;

4° Les professions soumises à un agrément professionnel ou administratif: cet agrément doit être requis par les personnes exerçant le commerce des céréales (agrément du comité départemental des céréales), les commissionnaires en douane (agré-

(1) D'autres limitations à la liberté du commerce peuvent être la conséquence de la réglementation fiscale: possibilité d'interdiction provisoire d'exercer toute profession commerciale, industrielle ou libérale à la suite de certains cas de fraude fiscale.

(2) Cette réglementation est la survivance d'un décret-loi de septembre 1939 qui soumettait toute création de fonds de commerce à autorisation préalable. Ce texte avait pour but à l'origine de protéger les commerçants mobilisés, puis il fut utilisé comme un instrument de dirigisme économique. Ce texte n'existe plus actuellement, sauf pour les trois cas cités: prix uniques, camions-bazars et communes sinistrées.

ment du ministère des finances), les commissionnaires agréés près la bourse de marchandises de Paris (agrément de la compagnie des commissionnaires agréés), les courtiers assermentés en marchandises, les mandataires et commisionnaires aux halles centrales de Paris (inscription préalable sur une liste du tribunal de commerce);

5° Les commerces nécessitant une déclaration préalable: sont astreints au régime de la déclaration préalable ceux qui exercent le commerce des produits toxiques (déclaration au maire), de la brocante (déclaration au préfet), des métaux précieux (déclaration au maire ou au préfet), ou des produits frappés de droit de consommation (déclaration aux contributions indirectes);

6° Dans certains cas, il y a obligation de prouver une compétence particulière: cette obligation vise notamment les coiffeurs (possession du brevet professionnel et de la carte de qualification professionnelle délivrée par le préfet), les pharmaciens (il faut, outre la possession du diplôme, avoir au moins vingt-cinq ans, appartenir à l'ordre des pharmaciens et être propriétaire du fonds et d'un seul), les commerçants en optique-lunetterie (possession du brevet professionnel);

7° Citons en dernier lieu un texte tout récent, le décret du 27 juin 1958, modifiant le décret du 30 septembre 1953 tendant à l'organisation d'un réseau de marchés d'intérêt national, qui interdit dans une certaine zone toute création, extension ou déplacement des commerces de gros de toutes les catégories de produits vendus sur les marchés d'intérêt national.

Naturellement, il n'a pas été question, parmi les restrictions apportées au principe de liberté du commerce, des interdictions édictées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Les réglementations de cet ordre sont d'ailleurs prévues expressément dans l'article 56 du traité.

L'article 55 prévoit également une exception pour les activités participant dans un Etat, même à titre temporaire, à l'exercice de l'autorité publique.

A ce sujet, il faut signaler le problème particulier des activités dont l'Etat se réserve le monopole. En effet, dans certains secteurs de production, un monopole d'Etat a été institué, qui dans certains domaines est un monopole absolu comme celui des poudres et du tabac. Dans d'autres secteurs, des entreprises importantes ont été nationalisées, les autres demeurent libres: ce fut le cas pour les banques et les assurances.

Enfin, le monopole peut être délégué à une personne ou une société privée, sous certaines conditions (exemple: les bureaux de tabac).

Le problème de l'application de l'article 58 à ces diverses formes de sociétés va d'ailleurs se poser.

En conclusion, la règle générale en France est la liberté du commerce avec, pour des cas particuliers, des limitations applicables aux nationaux comme aux étrangers.

A ces limitations non discriminatoires s'ajoutent des restrictions discriminatoires concernant seulement les étrangers.

II. — Limitation a la liberté du commerce applicables aux étrangers

A. — *Législations relatives à l'exercice du commerce.*

Une réglementation générale, concernant l'exercice du commerce en France par les étrangers, a vu le jour à la veille de la guerre, en 1938.

Deux textes de base ont été promulgués:

— le décret-loi du 17 juin 1938 qui pose deux principes: celui de la réciprocité législative, suivant lequel les étrangers jouiront d'un traitement équivalent à celui qui s'applique dans leur pays d'origine aux Français de la même profession. Pour l'application de ce principe, le décret-loi réserve au Gouvernement la faculté de fixer par décret un pourcentage qui, pour chaque commerce ou industrie, pourra être réservé aux étrangers. Aucun décret d'application n'a jamais été promulgué (en effet jusqu'à la réforme du registre du commerce il était impossible de connaître le nombre de personnes exerçant une activité dans chaque branche professionnelle). Quant au principe de la réciprocité, il n'a jamais été appliqué pour deux raisons inverses: l'activité commerciale de certains étrangers peut être utile à l'économie française, alors que leur pays d'origine n'accorde aucune réciprocité aux Français, et à l'inverse une application trop rigide de ce principe aurait pu conduire à laisser s'installer des étrangers dans des secteurs particulièrement encombrés de l'économie française;

— le décret-loi du 12 novembre 1938, exige de chaque étranger exerçant en France une activité commerciale la possession d'une carte d'identité de commerçant étranger, précisant exactement le secteur dans lequel il se propose d'exercer son activité.

Lorsque l'étranger est en possession de cette carte de commerçant, il a, pour l'exercice de son activité, des droits identiques à ceux des Français.

Cette carte est délivrée, sur instruction du ministre chargé du commerce, par le préfet du département où l'étranger doit exercer son activité principale. Avant de délivrer la carte, le préfet consulte la chambre de commerce intéressée et celle-ci doit s'adresser aux groupements professionnels en vue de s'éclairer sur l'utilité économique générale et locale de l'installation envisagée. Par ailleurs, le préfet doit faire une enquête de moralité sur les antécédents professionnels du demandeur.

Aucun recours particulier n'est prévu contre un refus de la carte, qui n'est jamais motivé.

Une attention particulière doit être portée au problème de l'établissement des sociétés étrangères en France.

La première question qui se pose à cet égard, est celle de la définition de la nationalité des sociétés. Dans la plupart des cas, c'est le lieu du siège social, quelle que soit la nationalité des capitaux, qui détermine effectivement la nationalité de la société, mais il faut qu'il s'agisse d'un siège réel, correspondant à une direction juridique, administrative, financière et technique réelle.

Mais souvent les implantations de sociétés étrangères en France se font sous la forme de sociétés créées non comme succursales de sociétés installées à l'étranger, mais sous forme de sociétés distinctes à direction française. Si le bilan économique de la société fait apparaître qu'il s'agit d'une opération financée uniquement ou presque par des capitaux étrangers, et que l'on souhaite déguiser, une telle société peut-être considérée comme étrangère. Dans les cas litigieux la société devra prouver qu'il ne s'agit pas d'une manœuvre en vue d'éviter la demande de carte de commerçant étranger. En pratique des manœuvres de ce genre seront difficilement réalisables car tous les actes dans lesquels intervient un étranger ne résidant pas dans la zone franc, doivent obligatoirement passer à titre de projets, par l'office des changes qui doit les contrôler et leur accorder une autorisation préalable.

En dehors de la réglementation générale s'appliquant aux étrangers et aux différents aspects de leur activité en France, la législation n'a apporté aucune entrave à l'activité des sociétés étrangères en France.

Leurs responsables sont tenus d'avoir la carte de commerçant étranger. Sont donc soumis à cette obligation:

a) Les associés tenus indéfiniment et personnellement des dettes sociales;

b) Les présidents de conseil d'administration des sociétés anonymes;

c) Les gérants des sociétés à responsabilité limitée;
Les personnes des sociétés à responsabilité limitéeecvenee.

d) Les personnes qui prennent la direction d'une succursale ou d'une agence.

∴

La rigueur de ces principes est atténuée cependant par le fait qu'il existe peu de pays avec lesquels nous ne soyons en relation juridique du fait de l'adoption et de la promulgation de *conventions d'établissement*.

Ces conventions comportent en général soit la clause de traitement national qui correspond à une assimilation de l'étranger au français en matière de commerce et d'industrie, soit la clause de la nation la plus favorisée (considérée comme donnant aux ressortissants du pays qui en bénéficie, le droit au traitement dont jouissent les ressortissants du pays le mieux traité, sans toutefois avoir droit à l'assimilation au national).

La question s'est posée de savoir si le décret de 1938 instaurant la carte de commerçant étranger est applicable aux étrangers ressortissant d'un pays ayant signé avec la France une convention admettant le traitement national.

La jurisprudence n'a pas de doctrine arrêtée sur ce point. Certains arrêts du conseil d'Etat admettent que la carte de commerçant étranger doit être exigée, même des ressortissants de pays ayant passé avec la France une convention de réciprocité; d'autres arrêts estiment que le décret de 1938 est inapplicable en présence d'un traité qui reconnaît à certains étrangers la pleine égalité avec les Français.

Cette dernière interprétation semble difficilement admissible car elle risquerait de rendre illusoire le contrôle de police sur les étrangers; elle conduirait donc à leur permettre dans certains cas d'exercer une activité commerciale ou industrielle dans des conditions plus libérales que celles fixées pour les Français par la loi d'août 1947 sur l'assainissement des professions commerciales, cette loi faisant référence à des conditions qui peuvent ne pas avoir de correspondance exacte dans les législations des cinq autres pays, par exemple en ce qui concerne l'organisation du casier judiciaire.

Des conventions d'établissement ont été signées entre la France et les cinq autres pays membres de la Communauté économique européenne.

Certaines sont en vigueur, d'autres n'ont pas encore été ratifiées:

Les premières sont les suivantes:

— la convention franco-belge d'établissement du 6 octobre 1927 pose le principe que les ressortissants de chacun des deux pays jouissent, sur le territoire de l'autre, du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne l'exercice des professions commerciales;

— la convention de commerce et de navigation entre la France et les Pays-Bas ne comporte pas de clause concernant l'établissement et l'exercice des professions commerciales;

— la convention entre la France et le Luxembourg du 31 mars 1930 contient la clause de la nation la plus favorisée;

— la convention franco-italienne d'établissement du 25 août 1951 accorde la clause de la nation la plus favorisée en matière d'exercice du commerce pour les personnes physiques.

Pour les sociétés, elle accorde la reconnaissance à celles qui sont légalement constituées sur le territoire de l'autre partie; elle accorde, en outre, à toutes, la clause de la nation la plus favorisée pour l'exercice de leur activité et l'entretien de succursales sur le territoire de l'autre partie. Seules jouissent du traitement national, les sociétés se trouvant sous contrôles français, italien ou mixte franco-italien (un protocole fixe les conditions de contrôle: la majorité des personnes chargées de la direction et de l'administration effective doivent être françaises ou italiennes, ainsi que la majorité des capitaux).

D'autres conventions sont en cours de ratification:

— la convention d'établissement et de navigation entre la France et la République fédérale d'Allemagne du 27 octobre 1956. Elle accorde le traitement national, à moins que des raisons sérieuses de caractère économique ou social ne s'y opposent. Les sociétés d'un pays sont reconnues dans l'autre. Elles peuvent y exercer et y entretenir des succursales, sous réserve des lois en vigueur (compte tenu des règles concernant les étrangers).

Un échange de lettres annexé à la convention précise que les deux gouvernements, sous réserve de réciprocité, feront un usage libéral de leur pouvoir de contrôle des installations et accorderont les autorisations requises dans tous les cas où la situation économique et sociale n'y fera pas obstacle.

— la convention européenne (1) d'établissement du 13 décembre 1955 prévoyant que les ressortissants des pays signataires seront traités sur pied d'égalité avec les nationaux pour l'exercice de toute activité de caractère lucratif, à moins que des raisons sérieuses de caractère économique ou social s'y opposent. Ces raisons ne sont pas opposables aux demandeurs remplissant certaines conditions définies par chaque pays. La France a choisi comme condition le fait d'avoir exercé sur un des territoires une activité lucrative pendant plus de dix ans. Cette convention ne concerne pas les sociétés et ne s'applique qu'aux personnes physiques.

D'autres exceptions aux règles concernant l'exercice par des étrangers d'activités non salariées proviennent des accords passés en vue de la reconnaissance mutuelle de certains certificats ou diplômes. Il s'agit principalement de diplômes permettant d'accéder à des professions libérales, et il serait certainement très facile d'aboutir à des accords prévus par l'article 57 du traité donnant l'équivalence à des diplômes sanctionnant des études en vue de l'exercice de professions industrielles ou commerciales.

En sens inverse, un grand nombre de professions libérales sont réglementées par des lois particulières qui, entre autres dispositions, en réservent l'exercice aux seuls Français.

(1) Cette convention a été signée par tous les pays membres du Conseil de l'Europe: Allemagne, Belgique, Danemark, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Sarre, Suède, Turquie et enfin Grande-Bretagne.

B. — *Réglementation relative au séjour des étrangers en France.*

Enfin dernière condition à l'établissement des étrangers en France; les conditions de séjour des étrangers sont fixées de manière très précise.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 stipule:

« Tout étranger doit, s'il séjourne en France et après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée sur le territoire français, être munis d'une carte de séjour ».

La carte de séjour est établie par le préfet de police ou le préfet du département de résidence de l'étranger.

La durée de la carte de séjour est de trois ans et renouvelable pour les résidents ordinaires. L'étranger qui sollicite l'octroi d'une carte de résident ordinaire doit justifier, entre autres choses, « de l'autorisation des services du ministère du travail s'il désire remplir un emploi de travailleur salarié, de l'autorisation du ministre compétent s'il désire exercer une autre profession réglementée ».

Ces conditions interdisent pratiquement à un étranger entré en France comme salarié, l'accès à une profession commerciale ou industrielle.

QUATRIEME PARTIE

Principes régissant la législation et la réglementation en vigueur dans les cinq autres pays signataires du traité de Rome à l'égard du droit d'établissement et de l'accès au commerce.

Voyons l'état des législations de nos cinq partenaires à l'égard:

— de leurs nationaux d'une part;

— des non-nationaux d'autre part.

Il convient tout d'abord de faire abstraction des règles de simple police ou d'hygiène, pour n'examiner que les principes fondamentaux, sans entrer dans le détail de certaines réglementations établies en fonction du produit (alcools, produits dangereux, etc.).

La brièveté des délais qui nous ont été impartis pour l'élaboration de ce rapport ne nous a d'ailleurs pas permis de procéder à une enquête aussi approfondie que nous l'aurions souhaité.

Nous nous bornerons par conséquent à un inventaire schématique des principales législations et réglementations en vigueur dans les cinq autres pays signataires du traité de Rome, au regard du droit d'établissement et de l'accès au commerce.

Lorsqu'on parle des conditions d'accès au commerce et du droit d'établissement on peut distinguer théoriquement trois systèmes: celui de la liberté, celui de l'interdiction, enfin un système de réglementation avec des modalités variables: autorisation administrative, conditions d'accès comportant l'exigence de certaines capacités ou agréments professionnels.

En Allemagne, la législation fédérale concernant l'établissement s'inspire dans son ensemble du principe de la liberté, tout au moins en ce qui concerne le commerce de gros, le commerce d'importation ou d'exportation.

En effet, pour le commerce de détail, la loi du 5 août 1957 réglemente l'accès à la profession, en exigeant une autorisation préalable. Une telle autorisation, délivrée par les autorités désignées par les gouvernements des Länder, est refusée au cas de défaut de compétence professionnelle (compétence prouvée par la réussite à un examen d'employé de commerce et une activité pratique d'au moins deux ans [1], ou des garanties nécessaires à la conduite de l'entreprise).

A noter que la législation fédérale se superpose à des législations par Etat (par Land), des conditions d'accès au commerce existant dans certains d'entre eux.

En ce qui concerne les non-nationaux, au premier abord, et si l'on s'en tient aux termes mêmes de la loi du 5 août 1957, aucune discrimination n'apparaît à l'égard de candidats commerçant étrangers; la même règle s'applique donc indistinctement, que le candidat commerçant détaillant soit Allemand, ou ressortissant d'un autre pays.

Précisons toutefois que l'existence en Allemagne de règles internes, qui ne sont ni législatives, ni réglementaires, mais d'ordre professionnel, peut amener à des discriminations à l'égard de candidats commerçants étrangers; ces règles sont

(1) Pour le commerce de détail des produits alimentaires, la preuve de compétence nécessite, outre la réussite à l'examen, une activité pratique d'au moins trois ans.

difficiles à déceler et seule l'enquête approfondie prévue par l'article 54 du traité pourra déterminer si leur existence risque de créer des discriminations qui pourraient être plus graves que celles découlant de la législation ou de la réglementation.

De toute manière pour le commerce de détail l'autorisation prévue peut être une source de discrimination difficile à établir.

En ce qui concerne la Belgique, c'est le pays qui a la réglementation peut-être la plus voisine de la France, réglementation souple, avec cependant des interdictions plus strictes.

Le principe de base est en effet la liberté d'établissement; cependant, la loi du 6 mai 1954, connue sous le nom de « loi-cadenas », interdit pour cinq ans la création ou l'extension de grands magasins dans les localités de moins de 50.000 habitants (1).

De plus, un projet de réglementation, actuellement en cours d'élaboration, tend à subordonner toute ouverture de fonds de commerce à la présentation de conditions d'ordre professionnel et général.

Signalons en outre le régime de l'autorisation valable pour les professions ambulantes, le commerce de certains produits agricoles, les transports, etc.

En ce qui concerne les non-nationaux. — Hormis les ressortissants luxembourgeois et néerlandais pour lesquels l'accord de Bénélux entre en jeu, une carte professionnelle est exigée pour l'exercice d'un commerce en Belgique, carte délivrée par le ministère des classes moyennes, et dont la validité est de deux ans au maximum.

En ce qui concerne le Luxembourg, la législation concernant l'établissement s'inspire du principe de la liberté, sous réserve de la délivrance d'une autorisation préalable, aux termes de l'arrêté grand-ducal du 14 août 1934 (modifié par l'arrêté du 23 mai 1938).

L'arrêté de 1934, précise de plus que l'autorisation ne pourra être accordée (jusqu'à dispositions ultérieures) pour l'ouverture de filiales, magasins à prix unique, bazars et coopératives.

Une autorisation est par ailleurs nécessaire pour le transfert d'une entreprise dans une autre localité.

Signalons enfin que, depuis plusieurs années, est à l'étude un projet de loi tendant à fixer les conditions d'exercice de certaines professions, et notamment les professions commerciales. S'il est adopté, l'exercice de la profession de commerçant serait subordonné à la possession d'une autorisation ministérielle délivrée après avis d'une commission consultative. Un stage devrait être accompli, et des garanties d'honorabilité et de qualification professionnelles fournies.

En ce qui concerne les non-nationaux (à l'exception des ressortissants belges et hollandais) ils devront, aux termes de l'arrêté grand-ducal de 1934 (art. 5, 6 et 7) obtenir une autorisation d'exercer, valable pour une année.

Une autorisation doit également intervenir pour la participation à une société luxembourgeoise.

Cette réglementation est donc particulièrement stricte à l'égard des étrangers.

Notons cependant que le projet de loi en cours d'élaboration soumettrait aux mêmes règles nationaux et étrangers, à condition que les ressortissants luxembourgeois jouissent, dans le pays d'origine du candidat commerçant étranger, des mêmes droits.

En ce qui concerne les Pays-Bas, nous avons affaire à la législation la plus restrictive en ce qui concerne le droit d'établissement, qui touche même les agriculteurs.

La loi-cadre du 25 février 1954 (modifiant une loi de 1937) prévoit en effet que, pour la plupart des branches commerciales (2), un arrêté gouvernemental peut subordonner la création d'entreprises à l'obtention d'une autorisation délivrée par la chambre de commerce et de l'industrie. Cette autorisation est délivrée sur justification de connaissances commerciales, de garanties financières, et éventuellement de connaissances techniques, sanctionnées par un diplôme de capacité professionnelle.

(1) A noter que le terme de « grand magasin » recouvre en Belgique une forme de commerce assez différente de la conception française. Est en effet considéré comme grand magasin tout commerce qui a plus de trois rayons et qui utilise plus de cinq salariés (en dehors, bien entendu, des membres d'une même famille).

(2) Il est bien précisé, dans le texte même, que la loi s'applique « non seulement à l'artisanat, au commerce de détail et à la petite industrie, mais également au commerce de gros, à l'industrie, au commerce ambulant et aux ventes sur les marchés publics, etc. ».

Ce sont donc des arrêtés particuliers qui déterminent les professions pour lesquelles des autorisations sont nécessaires.

A noter que les organisations professionnelles, lorsqu'elles sont reconnues « de droit public », peuvent veiller à l'application de ces dispositions, sous réserve du contrôle gouvernemental.

Mentionnons la loi du 7 juillet 1954, loi-cadre également, réglementant l'établissement et l'extension d'entreprises industrielles, qui permet, par arrêté royal, de fermer l'accès à certains secteurs industriels.

La distinction (aux termes mêmes de la loi) « étant très difficile à établir entre la petite industrie et l'artisanat, il a été stipulé que l'arrêté royal déterminerait pour chaque secteur les règles selon lesquelles cette distinction doit être faite ».

Mentionnons enfin une réglementation caractéristique des Pays-Bas; dans certains domaines existe en effet une sorte d'agrément professionnel; sont visés par là des secteurs où l'on ne peut s'installer que si l'on souscrit une sorte de convention-type qui doit régir les rapports entre fournisseurs et clients. C'est ainsi que certains détaillants par exemple, s'engagent à ne s'approvisionner, à des prix fixés, qu'auprès des grossistes affiliés à la même organisation — ceux-ci s'engageant de leur côté à ne fournir leur marchandise qu'à ces mêmes détaillants.

C'est en particulier dans des secteurs tels que la droguerie, le commerce de certains appareils ménagers, la photographie, la radio, les disques, la librairie, que ce système est en vigueur.

On voit l'importance de ces conventions qui peuvent créer des distorsions à l'égard de candidats commerçants étrangers;

Si en effet le texte même de la loi de 1954 ne comporte pas de dispositions restrictives à *l'égard des non-nationaux* (non compris les ressortissants belges et luxembourgeois) ces restrictions existent surtout du fait que la réglementation du droit d'établissement en Hollande n'est pas uniquement une réglementation d'Etat. C'est aussi en fait une réglementation professionnelle ayant force de loi.

Et nous pouvons souligner l'importance de fait d'un « agrément » par la corporation, qui est déterminant pour l'exercice de la profession, même si un candidat commerçant étranger a reçu de l'Etat le droit de s'établir.

En ce qui concerne l'Italie, bien que la législation se présente sous une forme libérale, aux termes du décret-loi du 16 décembre 1926, toute création d'entreprise commerciale de gros ou de détail est subordonnée à l'obtention d'une autorisation municipale (ou licence), délivrée par une commission comprenant un représentant du maire de la commune, deux représentants des commerçants et deux représentants des travailleurs.

Précisons que l'autorisation peut être refusée si la commission estime que le nombre de magasins existant est suffisant dans la branche visée, pour les besoins de la municipalité, laquelle prend en considération dans ce but, le développement des constructions, la densité de la population, etc.

En cas de refus de l'autorisation, l'intéressé peut faire appel devant une commission provinciale administrative dont la décision est définitive.

La licence peut, en outre, être retirée dans certains cas, tels: fraude commerciale, hausse illicite, altération de marchandise, etc.

L'ouverture des magasins à prix unique est subordonnée à la délivrance d'une licence par le préfet de la province, sur avis d'une commission spéciale.

Des mesures spéciales (obtention d'une licence de police) concernant l'ouverture de commerces de boissons, hôtels, restaurants, etc.

Par ailleurs, les grossistes en fruits et légumes doivent obtenir une concession municipale pour exercer leur commerce sur les marchés de gros, lesquels sont construits et gérés par les municipalités sous régime de monopole (loi de 1938).

En ce qui concerne les non-nationaux en application de l'article 16 du code civil « l'étranger peut jouir des droits civils attribués au citoyen, à condition de réciprocité, et à l'exception des dispositions contenues dans les lois spéciales, cette disposition vaut également pour les personnes juridiques étrangères ».

Des dispositions particulières existent pour certaines activités (change, commerce de l'or, etc.).

Par conséquent, en Italie, alors que la législation apparait libérale, il existe une discrimination à l'égard des étrangers, qu'il ne faut pas négliger car la procédure de délivrance de

l'autorisation municipale ou régionale à un étranger, fait entrer en jeu l'administration centrale compétente — et de plus, l'arbitraire peut s'exercer, la décision prise ne dépendant pas de règles strictes.

A l'issue de ce rapide inventaire des législations en vigueur pour l'accès à la profession dans les pays signataires du Traité de Rome autres que la France, il apparaît qu'il sera difficile de parvenir à une non discrimination, du fait de la complexité des règles professionnelles ou régionales (par Land en Allemagne, par exemple) qui, en se superposant à une législation d'Etat, peuvent créer des distorsions à l'égard des commerçants étrangers et entraver l'établissement et l'exercice des prestations de services.

Rappelons aussi la possibilité d'existence, dans la pratique, d'interdictions de fait, alors même que n'existeraient pas d'interdictions de droit pour l'accès au commerce de candidats étrangers à un pays (obstacle que peut représenter le problème de la langue du pays considéré pour la réussite à un examen, etc.).

Signalons enfin le problème des aides accordées par certains Etats, et qui peuvent revêtir un caractère discriminatoire, les crédits pouvant être attribués ou non, suivant la nationalité du demandeur.

CINQUIEME PARTIE

Origine des disparités entre les législations nationales.

L'étude entreprise aux chapitres III et IV a montré que des divergences assez profondes apparaissent entre les législations et réglementations nationales et il paraît utile de rechercher ce qui les a motivées.

Il semble que les éléments de justification, variant d'un pays à l'autre, sont plus particulièrement:

— ceux dus à la situation démographique d'un pays déterminé; c'est le cas notamment des Pays-Bas et de l'Italie.

Pour les Pays-Bas, compte tenu de l'exiguïté du territoire et d'un accroissement démographique constant, ils ne pouvaient permettre la prolifération de certaines catégories d'entreprises s'opposant à une utilisation rationnelle de la capacité productive du pays. On doit d'ailleurs rappeler qu'en ce qui concerne ce pays, les premières restrictions au droit d'établissement ont été édictées à l'issue de la crise de 1933. Les difficultés connues à cette époque se sont amplifiées depuis, en raison notamment de la croissance démographique, de la disparition de territoires outre-mer et corollairement du rapatriement des chefs d'entreprises ou de personnel expatriés.

Les mesures édictées après la crise de 1933 et confirmées en 1954 marquent le souci du Gouvernement sur le plan économique d'éviter un accroissement du secteur dit tertiaire, et de ne confier la production agricole qu'à des personnes compétentes acceptant de produire conformément à un programme pré-établi.

Pour l'Italie, le problème apparaît sensiblement identique, c'est-à-dire que cet Etat a connu depuis plusieurs décades un développement démographique constant, alors qu'il a enregistré une diminution de ses possibilités d'exportation de main-d'œuvre (chefs d'entreprises ou salariés), résultant d'une disparition de ses territoires d'outre-mer. Le potentiel humain ne devrait cependant pas être considéré comme devant être exporté à tout prix en raison des modifications actuellement envisagées, certaines étant d'ores et déjà appliquées pour l'amélioration de la situation économique. Les mesures concernent notamment l'industrialisation de certaines zones, la mise en exploitation de régions dites sous-développées, mesures qui doivent dans l'avenir occuper une masse toujours plus importante de la population active italienne.

— ceux dus au souci d'éviter certaines concentrations financières — c'est notamment le cas en Allemagne, Belgique et Luxembourg.

En Allemagne, le dynamisme commercial des chefs d'entreprises est indéniable et il convient d'ajouter à cet élément la pression que constitue l'afflux de réfugiés de la zone Est, en même temps que l'existence de possibilités financières, compte tenu de la situation excédentaire de l'Allemagne dans les échanges européens.

Ces différents éléments peuvent permettre de craindre, dans une certaine mesure, un développement des activités des professionnels allemands dans les autres pays, développement facilité par leurs possibilités d'investissement.

En Belgique, la réglementation apparaît comme essentiellement motivée par des considérations financières. L'exiguïté de la surface, en même temps que la forte densité de population et des petites entreprises commerciales ou industrielles, ont amené le Gouvernement à promouvoir une législation spéciale concernant les formes d'entreprises nécessitant des concentrations de capitaux.

Au Luxembourg le cas est encore plus typique; les dimensions de ce pays équivalent en fait celles d'un département français et par conséquent, la création de grands magasins ou d'entreprises à succursales aurait pu y mettre en péril tout le secteur commercial des entreprises individuelles.

Cette brève analyse montre donc que les législations des pays participant à la Communauté européenne ont été inspirées par des soucis parfois fort différents. Il faut les avoir présents à l'esprit pour examiner d'une façon attentive le problème propre à l'économie française.

SIXIEME PARTIE

L'économie française face à la réglementation prévue par le traité de Rome en ce qui concerne le droit d'établissement et les prestations de services.

Le problème qui se pose pour l'économie française est essentiellement de savoir si la mise en application du traité de Marché commun intervenue le 1er janvier 1958 est susceptible de présenter des dangers, notamment en ce qui concerne le secteur du commerce et des prestations de services, par un afflux de commerçants étrangers, attirés par le régime libéral existant en France ou n'ayant pu satisfaire aux conditions édictées dans leur pays d'origine pour pouvoir s'installer commerçant.

Le simple fait que le régime soit plus libéral en France qu'ailleurs peut constituer un danger, mais il convient d'effectuer une différence entre l'immédiat et les événements à terme.

Le problème dans l'immédiat.

C'est au cours de la première étape prévue par le traité que la population active française doit connaître un accroissement sensible. Or, selon de nombreuses affirmations, l'appareil commercial, classé dans le secteur tertiaire, serait déjà trop pléthorique, et l'on peut redouter que l'évolution démographique aggrave cette situation.

En conséquence, il serait souhaitable d'éviter un afflux par trop brutal de commerçants non nationaux, phénomène qui pourrait se produire du fait du déséquilibre entre les densités de population dans les différents pays de la Communauté, l'expérience prouvant qu'il est plus facile de s'installer commerçant que de créer une entreprise industrielle.

Un autre aspect du problème doit être considéré; l'implantation de commerçants étrangers de plus en plus nombreux peut conduire à la création d'un réseau de distribution disposé tout naturellement à encourager la consommation de produits en provenance du pays d'origine des nouveaux commerçants.

Le développement de cette consommation ne pourrait, compte tenu de l'absence ou de la faiblesse de l'élasticité de la demande de certains produits, que nuire à l'écoulement des produits d'origine française. Le cas des produits alimentaires est typique à cet égard et l'exemple des détaillants italiens qui, depuis quelques années, connaissent une faveur de plus en plus grande auprès des consommateurs qui recherchent les produits italiens, peut être cité. Il n'est pas exclu d'envisager que cet exemple se reproduise pour d'autres denrées et pour des produits d'origine industrielle.

Le problème à court terme.

La première considération, qui n'est que le développement de celle qui a été évoquée ci-dessus, est l'accroissement de la population active française, qui peut conduire un plus grand nombre de jeunes à s'orienter vers les professions commerciales. Mais, en contrepartie, la France pourrait chercher à rendre plus facile l'installation de ses nationaux dans les autres Etats membres, soit par création d'établissements individuels, soit par création de filiales ou de succursales, comme le prévoit d'ailleurs le traité, mais pour y parvenir, des efforts sont à entreprendre.

On ne peut donc se borner à traiter le problème de la non-discrimination sur le plan français exclusivement. Il faut l'envisager vis-à-vis des autres Etats membres, c'est-à-dire non pas dans le cadre de relation d'un pays à l'autre, mais sur le plan de la Communauté tout entière.

Un danger à éviter à terme également est que les prestations de services effectuées à titre temporaire, comme le prévoit le traité, donnent lieu progressivement à une installation permanente constituant un établissement commercial. A titre d'exemple, il suffira de citer le cas des services après vente comportant notamment des réparations ou de l'entretien, susceptibles d'amener la présence temporaire de techniciens chargés d'assurer ces services; ces techniciens pouvant se succéder, pour éviter la limitation de séjour de moins de trois mois, se trouveraient peu à peu transformés en commerçants vendant des produits d'origine extérieure au territoire français, ce qui amplifierait le danger évoqué dans le paragraphe précédent sur le problème immédiat.

***

Tel qu'il se pose actuellement à l'économie française, le problème fait apparaître que certains dangers sont à redouter. Pour y parer, il convient cependant de tenir compte de l'existence de notre législation analysée dans le chapitre III et de rechercher des solutions sans que celles-ci puissent nuire à l'exercice d'activités professionnelles françaises dans les autres Etats membres de la Communauté

L'état actuel de notre législation et de notre réglementation nous préserve-t-il contre un accroissement par trop important du nombre d'étrangers voulant exercer en France une activité non salariée ?

La première impression que l'on peut avoir lorsqu'on examine sommairement cette question est que la France, ayant une législation plus libérale que celle de la plupart de ses partenaires, pourrait se trouver livrée sans défense à une « invasion » possible, notamment de commerçants ressortissants des autres Etats membres.

Cette impression est fausse car, sur le plan général, la réglementation prévue par la loi d'août 1947, celles concernant les activités artisanales et les professions libérales ne sont pas négligeables, d'autant plus que les réglementations propres à certaines activités, si elles constituent des exceptions, touchent des secteurs d'une certaine importance.

D'autre part, notre réglementation concernant *la carte d'étranger*, compte tenu des conventions d'établissement, doit être prise en considération.

La carte d'étranger est obligatoire pour l'exercice de toute activité commerciale, artisanale ou industrielle, cette carte précisant l'activité professionnelle autorisée; le fait que les chambres de commerce et de métiers soient consultées pour son attribution met en évidence que des critères économiques doivent être retenus pour sa délivrance. Remarquons que le refus de délivrance de la carte n'a pas à être motivé et qu'aucun recours particulier n'est institué.

Cette réglementation est discriminatoire; il est indéniable qu'elle devra disparaître au fur et à mesure de la mise en œuvre des conditions prévues à l'article 54 du traité.

Ce serait une erreur grave de conclure qu'il ne faut pas en tenir compte comme moyen de protection: elle ne doit pas disparaître immédiatement — en effet, l'article 52 du traité établit que « les restrictions... sont *progressivement* supprimées », et l'article 54 précise ensuite:

« *a*) Avant la fin de la première étape, le Conseil, ... arrête... un programme général pour la suppression des restrictions... ».

Le délai fixé pour l'établissement du programme est évidemment court puisqu'il expire en principe fin 1961. Mais le fait de prévoir un programme indique bien qu'il n'y a pas obligatoirement suppression immédiate des discriminations à la fin de la première étape, cette suppression se fera dans le temps, progressivement et par secteur, suivant les dispositions prévues par le programme qui, lui, doit être négocié pendant la première étape.

Enfin, remarquons que le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement doit être arrêté au cours de la première étape, à *l'unanimité*, ce qui donne un droit de veto à chacun des six pays.

L'unanimité est également nécessaire dans le même délai pour mettre en œuvre les étapes prévues par le programme ou à défaut pour accomplir une étape de la réalisation de la liberté d'établissement dans une activité déterminée.

Après la fin de la première étape, les directives concernant la mise en œuvre du programme ou la libération d'une activité seront données à *la majorité qualifiée*.

Les Etats n'auront donc plus à ce moment-là le droit de veto qui résultait de la règle de l'unanimité.

Mais il faut remarquer qu'en tout état de cause, en vue de l'élaboration du programme, de sa mise en œuvre, ou pour accomplir une étape dans la réalisation de la liberté d'établissement dans une activité déterminée, le paragraphe 3, alinéa *c*, de l'article 54 du traité prévoit des confrontations sur la portée des différentes législations, réglementations et pratiques administratives.

La carte d'étranger constitue donc non seulement un moyen efficace de contrôle de l'accès des ressortissants d'autres Etats aux professions non salariées, mais elle représente aussi un élément de négociation vis-à-vis des autres Etats membres de la Communauté permettant, par son abrogation à terme et secteur par secteur, d'obtenir des contreparties valables.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la carte d'étranger peut être considérée en quelque sorte comme rendant applicable aux étrangers la *loi du 30 août 1947* (comme cela est signalé page 28, *in fine*).

Cette loi « relative à l'assainissement des professions commerciales, industrielles et artisanales » crée pour ces professions des incapacités destinées à interdire l'exercice de ces activités aux individus dont le passé révèle une honnêteté et une moralité insuffisantes.

Elle stipule: « Nul ne pourra directement ou par personne interposée, pour son compte ou pour le compte d'autrui, entreprendre une profession commerciale ou industrielle s'il a fait l'objet d'une condamnation... etc. » (Les cas d'incapacité prévus par la loi sont très nombreux, de même que les condamnations auxquelles elle se réfère.)

Cette loi constitue la seule limitation d'ordre général qui soit apportée en France au principe de la liberté du commerce. Pour nos nationaux, son application ne présente pas de difficultés, du fait de l'organisation de notre casier judiciaire. Mais le cas est tout différent pour un étranger dont il peut parfois être difficile de vérifier l'honnêteté et la moralité; en effet, le casier judiciaire, s'il existe, ne prévoit pas automatiquement les mêmes mentions dans toutes les législations, et, en outre, les mêmes actes délictueux ne sont pas sanctionnés partout de la même façon et au moyen des mêmes peines.

Les critères fixés par la loi de 1947 seront donc difficilement applicables aux étrangers et la carte de commerçant peut représenter en définitive pour les étrangers le « certificat de moralité », qui est fourni pour les Français par le casier judiciaire.

En poussant le raisonnement à l'extrême, on peut conclure que, si la carte d'étranger était supprimée avant la réalisation de la coordination des législations prévue à l'article 57, la loi de 1947 deviendrait en quelque sorte discriminatoire, mais à l'égard de nos nationaux. Ceci nous paraît être un argument valable dans les négociations futures.

D'autre part, en ce qui concerne le caractère temporaire des prestations de services, tel que défini par l'article 60 du traité, son contrôle en est possible, puisque notre législation relative au droit de séjour des étrangers en France limite à trois mois la durée de ce séjour et exige, après l'expiration de ce délai, la possession d'une carte de séjour.

Citons encore, parmi les possibilités que nous donne notre législation actuelle, l'éventuelle mise en application du décret-loi du 17 juin 1938. Ce texte « tendant à assurer la protection du commerce » institue, pour l'exercice de toute profession industrielle, commerciale ou artisanale par les étrangers, le principe de la réciprocité et réserve en outre au Gouvernement la faculté de fixer par décret un pourcentage qui, pour chaque activité, pourra être réservé aux étrangers. Ce texte n'a pas reçu de décret d'application, mais n'a jamais été abrogé.

Par ailleurs, en dehors de nos dispositions législatives propres, un autre élément rassurant, en ce qui concerne un éventuel afflux de commerçants étrangers sur notre territoire, résulte du traité lui-même: il convient, en effet, de souligner que la libre circulation des marchandises et des capitaux ne se réalisera que progressivement et à terme. Il en résultera donc un frein pour le libre établissement des personnes.

On doit également rappeler que l'article 54 (§ 3, alinéa *e*), s'il rend possibles les transferts de propriétés agricoles, ne doit pas porter atteinte aux principes établis à l'article 39 (§ 2), c'est-à-dire que les caractéristiques propres à l'agriculture devront être prises en considération lors de la prépara-

tion des mesures de libération, en fonction d'ailleurs de la politique agricole commune. D'ailleurs, bien que cette réglementation ne soit pas d'une application stricte, une carte d'exploitant étranger doit être obtenue du ministère de l'agriculture précisant l'exploitation sur laquelle l'installation doit avoir lieu (décret du 20 janvier 1954).

Enfin, au cas de difficulté non prévue, il sera toujours possible à nos négociateurs de faire appel aux articles 54, 55 et 56 du traité.

Ils auront également la faculté de demander la mise en œuvre des articles 100 à 102 du traité, qui prévoient les cas où des distorsions fausseraient les conditions de concurrence sur le marché de la Communauté.

⁂

Il apparaît donc qu'un afflux immédiat de candidats commerçants étrangers, au cas où il serait considéré comme susceptible de perturber l'économie commerciale, peut être endigué en appliquant la réglementation actuellement existante en France. Par ailleurs, le Gouvernement français dispose d'éléments valables pour les négociations qui devront être engagées pour atteindre les buts fixés par le chapitre II (Droit d'établissement) et le chapitre III (Les services) du titre III du traité.

En conséquence, la question peut se poser de savoir si la promulgation d'un statut général du commerce imposant des obligations déterminées à tout nouveau commerçant, français ou non, améliorerait la situation.

Avant de répondre à cette question, il apparaît indispensable de souligner que si un tel statut était mis en vigueur, les cinq autres Etats membres pourraient considérer que la France ayant renforcé sa réglementation relative à l'accès aux professions commerciales et au libre exercice de celles-ci, ne peut plus justifier le maintien, même dans l'immédiat, de mesures discriminatoires, et notamment de la carte d'étranger.

Il s'ensuit que, lors des négociations prévues par le traité selon un calendrier pré-établi, la position des négociateurs français serait affaiblie et qu'en outre le maintien de la carte d'étranger, telle qu'elle existe actuellement, ne pourrait que susciter des difficultés de plus en plus graves.

Il n'apparaît donc pas, en conclusion, à la commission que la promulgation d'un statut général du commerce, soumettant à des conditions préalables tout candidat commerçant, soit justifiée du fait de l'entrée en vigueur du traité de Rome; les réglementations existantes permettent d'éviter des incidents regrettables en assurant une égalité de traitement et en permettant aux négociateurs français d'obtenir les meilleurs résultats dans le sens d'une plus grande liberté pour les commerçants français désireux de créer ou de développer une activité commerciale sur le territoire des autres Etats membres de la Communauté.

Cette position de principe n'exclut cependant pas la mise au point éventuelle de statuts particuliers pour certains secteurs ou certaines branches commerciales, lorsque la technicité requise des chefs d'entreprises de ces secteurs ou de ces branches impose une certaine réglementation pour le meilleur service aux consommateurs.

De tels statuts ne devraient cependant pas être envisagés uniquement sur le plan d'un seul pays, mais autant que possible, sur le plan de la Communauté, celle-ci devant se substituer au compartimentement actuel. Il est donc souhaitable que les représentants des professions des six Etats membres se mettent d'accord pour, si besoin est, étudier les conditions de mise au point d'un statut qui, éventuellement, tiendrait compte des situations particulières à divers pays et en obtenir l'adoption sous une forme à déterminer avec l'approbation des instances européennes.

En tout état de cause, et de quelque statut qu'il s'agisse, il serait souhaitable qu'aucune délégation générale ne soit accordée à l'administration, tant nationale qu'européenne, pour fixer à l'intérieur d'un cadre des règles ou conditions à remplir, avant que les professionnels eux-mêmes aient été en mesure d'émettre un avis et sans qu'ils soient associés à l'élaboration et à l'application de telles réglementations.

⁂

La conclusion générale est, par conséquent, que s'il est possible, avant la réalisation des harmonisations et coordinations prévues par le Traité, de voir des ressortissants d'autres Etats membres vouloir s'établir immédiatement et en trop grand nombre sur le territoire français, dans des professions non salariées, ceci peut être dans la plupart des cas évité, en recourant, d'une part, au texte même du Traité, et d'autre part à la réglementation française actuelle, de telle sorte que, dans le secteur commercial, et à ce sujet, la promulgation d'un statut général apparaît sans objet.

En outre, en continuant à appliquer la réglementation actuelle, les autorités françaises pourront avoir à leur disposition les éléments nécessaires utilisables au cours d'une négociation prévue par le Traité, négociation devant aboutir à l'institution d'une plus grande liberté du droit d'établissement, comme à la libre prestation des services, non seulement dans les limites d'un pays, mais dans l'ensemble de la Communauté que s'efforce de promouvoir le Traité signé à Rome le 25 mars 1957.

Ces considérations ont conduit le Conseil économique, approuvant les conclusions de sa commission, à émettre à l'unanimité, le 9 décembre 1958, l'avis suivant.

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 9 décembre 1958 sur le droit d'établissement dans le Marché commun.

Le Conseil économique,

Vu la lettre de M. le ministre de l'industrie et du commerce en date du 29 juillet 1958, par laquelle il a été saisi du problème du droit d'établissement dans le Marché commun,

Après avoir entendu le rapport présenté par M. Lemaire-Audoire, au nom de la commission du commerce et de la distribution,

Considérant,

a) L'importance donnée, par les dispositions des chapitres II et III du titre III du Traité de Rome, au droit d'établissement et aux prestations de services, dans le but de réaliser à terme et par étapes une parfaite entité économique impliquant la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes et la loyauté dans la concurrence;

b) Notre désir d'arriver progressivement à une parfaite confrontation des activités professionnelles, et, en conséquence, d'obtenir sur le plan de la Communauté une facilité aussi large que possible pour l'accès aux activités non salariées et leur exercice;

c) La législation et les réglementations du droit d'établissement et des prestations de services en France et chez chacun de nos cinq partenaires;

d) Les discriminations existant au 1er janvier 1958, entre candidats nationaux et étrangers aux activités agricoles, industrielles, commerciales, artisanales et libérales sous forme d'entreprises personnelles ou de sociétés, ainsi que les conventions d'établissement applicables ou en voie de ratification;

e) Les procédures de progressivité et par secteurs prévues par le Traité de Rome pour aboutir en douze ou quinze ans aux objectifs fixés par les articles 54, 57 et 63;

f) L'appel possible, dans certains cas de disparité grave entraînant un déséquilibre trop important dans la loyauté de la concurrence, aux procédures prévues par les articles 100, 101 et 102;

Mais considérant d'autre part,

g) L'état actuel de l'ensemble des activités agricoles et commerciales dans notre pays;

h) Notre situation démographique et l'évolution de la population actuelle (1);

i) Les possibilités d'enfreindre notre réglementation sur le droit d'établissement applicable aux étrangers, par l'intermédiaire des sociétés ou par une conception trop large de la prestation de services;

(1) Cette rédaction résulte d'un amendement présenté par le groupe des associations familiales et adopté, à main levée, à l'unanimité.

Le texte initial de la commission était le suivant: « Notre développement démographique qui conduit à l'accroissement de la population active ».

j) La nécessité de promouvoir la pénétration des activités professionnelles françaises, notamment dans les cinq autres pays de la Communauté;

k) Le danger qu'il y aurait en conséquence à renforcer d'une façon générale notre législation dans un sens restrictif de la « liberté du commerce », ce qui ne pourrait nous mettre qu'en état d'infériorité lors de la négociation pour la libération progressive et par secteur du droit d'établissement;

l) La nécessité, par contre, d'étudier la situation par secteur d'activité en France et dans les cinq autres Etats membres de la Communauté;

Emet à l'unanimité l'avis (1) :

I. — *Qu'il y a lieu pour l'immédiat, et en dehors de toute volonté de protection contre la libre et loyale concurrence:*

1. De suivre très attentivement l'évolution des demandes de « cartes d'étrangers » pour les différents secteurs des activités professionnelles non salariées (sous forme personnelle ou de société) et d'en établir une statistique précise,

2. De surveiller tout particulièrement la durée des séjours afin de faire respecter le caractère temporaire des prestations de services, tel que défini par l'article 60,

3. D'appliquer normalement la réglementation sur la « carte d'étranger » compte tenu des conventions d'établissement ratifiées et dans le sens actuel de leur interprétation, notamment pour les secteurs agricoles et commerciaux (2),

4. De subordonner toute modification de la réglementation en vigueur secteur par secteur, à l'abandon, par les pays partenaires, des réglementations ou des pratiques intérieures qui constituent, soit en droit, soit en fait, des mesures de discrimination à l'égard des non-nationaux (3),

5. D'étudier la situation en France des différents secteurs d'activités commerciales, dans le souci de prendre éventuellement les précautions indispensables pour la réalisation de la loyale concurrence,

6. D'examiner les conditions pratiques dans lesquelles nous pourrions faire appel aux procédures prévues par les articles 100 à 102,

7. De ne pas justifier la promulgation éventuelle d'un statut général du commerce ou d'une loi-cadre autorisant à promulguer des statuts par secteur d'activité, du fait de l'entrée en vigueur du traité de Rome, ou de la nécessité d'équilibrer notre propre législation interne avec celles des cinq autres pays, équilibre qui ne pourrait être trouvé qu'au niveau le plus restrictif,

8. De mettre en œuvre en cas de besoin les principes évoqués par les aritcles 55 et 56,

II. — *Qu'il y a lieu en* 1959 :

1. De parfaire notre connaissance des législations et réglementations en vigueur chez nos partenaires, et plus particulièrement sur le plan de leur application pratique, et des aides éventuelles accordées par les Etats (art. 54, § 3 *h*),

2. De munir nos négociateurs d'instructions très précises par secteur d'activité afin qu'ils puissent collaborer efficacement à l'établissement des programmes ou directives prévus par les articles 54, 57 et 63 du traité,

3. De ne prévoir la libération de différents secteurs que si des contreparties réelles et valables sont obtenues et, dans le cas où des statuts professionnels particuliers sont envisagés, de tenir le plus grand compte des projets établis par les organisations internationales professionnelles des six pays,

4. D'entreprendre une étude plus approfondie des secteurs industriel, commercial, artisanal et agricole (1).

III. — *Qu'il y a lieu à plus long terme:*

De promouvoir les dispositions de l'article 57 dans le but de faire disparaître dans des conditions normales les distorsions entre les législations et réglementations des six Etats membres, afin d'arriver au respect de la loyale concurrence sur l'ensemble de la Communauté.

(1) Ce vote a été acquis au scrutin public par 151 voix sur 151 votants (voir résultat du scrutin en annexe).

(2) Un amendement, présenté par le groupe des associations familiales et tendant à la suppression de la fin de ce paragraphe à partir de « et dans le sens actuel de leur interprétation » a été repoussé à l'unanimité, par un vote à main levée.

(3) L'adjonction de ce paragraphe résulte de l'adoption à l'unanimité, par un vote à main levée, d'un amendement présenté par le groupe des associations familiales.

ANNEXE

SCRUTIN

sur l'ensemble du projet d'avis relatif au droit d'établissement dans le Marché commun.

Nombre de votants..... 151

Ont voté pour..... 151

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (151).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Chaulet, Charuau, Decamps, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters.

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Mallerre.

Travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Travailleurs indépendants. — M. Dewez.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Garroué (C. G. T.), Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forgel, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Le Hénaff, Luffalla, Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, Gaussel, Harasse, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Coulibaly (F. O.), Delavignette, Lawrence, Pongault (C. F. T. C.), Diallo (C. G. T.-U. G. T. A. N.).

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Sauvy, Soula.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des activités diverses. — MM. Compéyrot, Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe de l'habitat. — M. Robert.

(1) L'adjonction de ce paragraphe résulte de l'adoption à l'unanimité, par un vote à main levée, d'un amendement présenté par le groupe de l'agriculture, le mot « commercial » ayant été ajouté au texte initial de l'amendement, sur demande du rapporteur.

ETUDE SUR L'OPPORTUNITE ET LES MODALITES DE L'INVESTISSEMENT DE CAPITAUX ETRANGERS EN FRANCE METROPOLITAINE

(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même en application de l'article 1er de la loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 28 de son règlement intérieur.)

1° Rapport, présenté au nom du Conseil économique, par M. J.-F. Compeyrot.

SOMMAIRE

1re PARTIE. — *Position et délimitation de la question.*

A. — Le but du traité de Rome.

B. — Le régime concurrentiel et les besoins de capitaux.

C. — La libre circulation des capitaux à l'intérieur de la Communauté.

2e PARTIE. — *Aspects du problème actuel de la circulation des capitaux dans le monde.*

A. — Les capitaux tiers et la pénurie de dollars.

B. — Le mouvement international des capitaux dans les pays du Marché commun :

— Cas de l'Allemagne.

— Cas de l'Italie.

— Cas des Pays-Bas.

— Cas de l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

3e PARTIE. — *L'investissement des capitaux étrangers en France.*

A. — Prémices.

B. — Climat et conjoncture.

C. — Le contrôle des changes.

D. — Le régime de la bourse des valeurs.

CONCLUSIONS.

PREMIERE PARTIE

Position et délimitation de la question.

A. — Le but du traité de Rome

Il est précisé dans le préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 que le but essentiel des contractants est « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples », ce qui est confirmé par l'article 20. Corrélativement, l'objectif comprend « la réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées » (préambule).

Le Marché commun est l'un des moyens d'arriver à ces résultats, par le jeu d'une liberté aussi concurrentielle et loyale que possible, sous la seule réserve que les exigences sociales soient respectées dans un rapprochement des conditions de vie et de travail.

Or les missions envoyées à l'étranger ont constaté que, tant du point de vue de l'emploi que du niveau de vie, il existe des différences (très importantes vis-à-vis de l'Italie) entre la France et ses partenaires.

Il en résulte qu'il ne faudrait pas que la liberté concurrentielle ait pour unique effet de remédier aux insuffisances constatées ailleurs au détriment de notre situation.

Des déplacements d'activité sont inéluctables et par là le Marché commun tend à instaurer une meilleure division du travail et une concentration fructueuse des productions. Mais pour que ces déplacements d'activité soient supportables, surtout à nous Français, il faut que des mesures appropriées soient prises à temps.

Certaines de ces mesures dépendent essentiellement des industries, des entreprises ou de leurs associations : organisation interne, dynamisme commercial, techniques, achats ou ventes de licences, regroupements ou fusions, spécialisation, éventuellement reconversion, etc.

D'autres mesures sont du domaine de l'Etat : administration supérieure et politique du crédit, amélioration de l'infrastructure économique, des conditions d'approvisionnement en matières premières étrangères, etc.

Au fond, c'est par la « diversion des échanges » qu'il devrait y avoir tout d'abord une augmentation de l'activité dans l'ensemble des six pays, chacun reportant sur ses partenaires une partie des achats qu'il faisait auparavant dans les pays tiers.

L'objet de la saisine s'inscrit dans le financement des mesures à prendre à cet effet dans des délais plus ou moins rapprochés.

B. — Le régime concurrentiel et les besoins de capitaux

Le problème des prix et des coûts de production dans l'optique de la saisine se pose par rapport à l'investissement.

D'une manière générale, il reste entendu que les prix sur les marchés des six pays membres doivent être comparables suivant le taux de change légal, tout en admettant des différences à l'instar de celles que l'on constate sur les marchés nationaux et qui correspondent aux goûts, aux coutumes, aux distances géographiques, etc. Précisons, en outre, qu'il s'agit des prix intérieurs hors taxes (puisqu'en vertu des articles 95 et 96 du traité, la taxe à appliquer à un produit sera celle du pays où ce produit sera mis en vente, qu'il soit importé ou de fabrication nationale) et des prix départ usine (car le coût de la distribution sera celui du pays de mise en vente). Autrement dit, les taux élevés des impôts indirects et le coût de commercialisation français ne constituent pas des facteurs concurrentiels adverses particulièrement décisifs.

Pourquoi le problème des investissements et de leur financement a-t-il une importance primordiale en corrélation avec la liberté concurrentielle entre les marchés nationaux de l'Europe des Six ?

Deux évidences sont d'abord à rappeler. D'une part, l'investissement commande plus ou moins l'emploi. D'autre part, si les prix de revient sont l'élément essentiel de la concurrence c'est de la capacité de production installée que dépend l'expansion à partir de prix de revient favorables. En pratique il y a lieu d'aller plus loin et de considérer que la capacité excédentaire de production de certains pays peut être plus dangereuse que les écarts minimes de prix de revient. Exemple : la production belge des engrais azotés.

Si, en principe, bien des facteurs modernes, notamment sociaux, concourent au développement des investissements et par là même au besoin de capitaux, la difficulté est d'un tout autre ordre que de satisfaire cette demande globale. Elle est d'ordre fonctionnel.

En effet, le représentant de la Pensée française a fait très justement observer à votre commission des finances que dans l'économie libérale classique (dont le facteur d'activité et l'objectif résidaient exclusivement dans la recherche du profit) la liberté concurrentielle tendait à établir un équilibre rationnel ou naturel entre le revenu national consommé, l'investissement et l'épargne privée, faisant d'ailleurs parfois apparaître un surplus de capitaux exportables. D'où la vieille théorie du libre-échange comme promoteur d'activité et de progrès (1) qui a caractérisé la première révolution industrielle.

Au contraire, dans les systèmes économiques actuels, une partie plus ou moins importante des investissements tendant à promouvoir l'emploi et l'amélioration du niveau de vie, est financée d'autorité par des fonds publics.

Par suite, il est exclu que l'on puisse aboutir à un équilibre rationnel ou naturel entre l'investissement, l'épargne privée et le revenu national consommé, par le simple jeu de la liberté concurrentielle des échanges pour deux raisons :

La première est que les investissements sur fonds publics déterminent à court terme une récupération fiscale, c'est-à-dire une incorporation à certains prix d'une part plus ou moins proportionnée des dépenses publiques en capital. Selon le degré de celles-ci dans chaque économie nationale, les conditions compétitives strictement économiques sont désorganisées (2).

La seconde est que les investissements sur fonds publics — généralement très importants — sont générateurs d'investissements induits pour compte privé (c'est-à-dire d'investissements privés qui ne se seraient pas produits sans les investissements publics par voie d'autorité) qui ne sont plus conditionnés et limités par les possibilités de l'épargne privée. Tels sont l'origine et le caractère essentiel de l'autofinancement.

Mais les possibilités d'autofinancement dépendent elles-mêmes des prix et alors en quelque sorte *a contrario*, le blocage des prix intérieurs à un niveau trop bas qui ralentit les investissements de modernisation, loin d'être un acheminement vers des conditions favorables à l'épreuve des prix concurrentiels, enlève aux entreprises la possibilité de jouer sur les marges bénéficiaires correspondantes pour ajuster les prix à l'exportation. C'est le cas actuellement par exemple pour certaines de nos fabrications de matériels de filature et de tissage. Il faut voir là la préfiguration d'un effet aberrant des conditions de l'autofinancement lorsque jouera la concurrence des prix de nos partenaires du traité.

Ce serait d'ailleurs une erreur grave que de se payer de mots sur la « débudgétisation des investissements » et les possibilités de l'épargne française. Ce dernier problème est très complexe et on ne peut le concevoir comme une simple question de confiance et de démarchage. Nous plaçant dans l'optique de « l'instinct » de l'homme d'affaires en matière de rentabilité ou de l'homme d'Etat en matière d'efficacité, nous arrivons à une première observation générale que le marché concurrentiel postule le financement par des capitaux étrangers plutôt que par des fonds publics ou par un autofinancement conditionné par les prix nationaux, chaque fois et dans la mesure où les capitalistes étrangers l'offriront. C'est l'avantage que l'Allemagne tire actuellement de sa reconstruction industrielle en grande partie grâce à des capitaux américains.

Cependant, quelques éclaircissements et précisions sont nécessaires.

Par référence directe ou indirecte aux investissements, on peut analyser ainsi les dispositions organiques et permanentes du traité de Rome définissant le régime de liberté concurrentielle des échanges.

D'une part, touchant l'essentiel des investissements sur fonds publics, il est prescrit au paragraphe 1er de l'article 37 que les monopoles commerciaux d'Etat doivent être aménagés en vue de supprimer toute discrimination entre ressortissants des Etats membres. Mais le deuxième paragraphe prévoit une extension qui est valable pour « toute influence » des participations d'Etat sur la compétition du Marché commun et ceci s'applique aussi bien aux monopoles d'Etat délégués. (Exemple E. D. F., E. N. I.) Enfin des dispositions concernant les « aides » compatibles avec le Marché commun (article 92) peuvent, semble-t-il, s'appliquer à des investissements sur fonds publics destinés à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, etc., pour autant qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges contrairement à l'intérêt commun.

Or, pratiquement, si l'on met hors de cause les prix du charbon qui sont à peu près uniformes pour les pays de la C. E. C. A., il est de fait que l'énergie électrique en France et le gaz naturel exploité en participation en France et en monopole délégué à l'E. N. I. en Italie, sont fournis aux industries nationales à des prix plus favorables que ceux qui sont pratiqués dans les autres pays membres. Dès lors, si l'avantage tarifaire pour l'industrie française ou l'industrie italienne d'un financement par fonds publics des sources d'énergie précitées est appelé à disparaître, le problème se pose dès maintenant du financement des programmes de développement par des capitaux étrangers concurremment aux capitaux privés intérieurs dont la rentabilité pourra être assurée par le relèvement des tarifs.

D'autre part, touchant les investissements sur fonds privés, une remarque fondamentale s'impose d'abord, à savoir : il est absolument vain de considérer des niveaux de prix globaux et moyens car on aboutit ainsi à l'imbroglio monétaire qui est d'ailleurs hors de la discussion présente. Au contraire, il importe d'envisager séparément les diverses branches industrielles et les mesures pratiques adaptées à chaque cas.

En conséquence, les règles applicables aux arrangements d'entreprises à l'intérieur de l'Europe des six prennent une importance essentielle. Elles font l'objet des articles 85 et 86 du Traité.

D'une manière générale, l'esprit et même la lettre de ces dispositions rappellent le New Deal de Roosevelt. Seulement le Marché commun de l'Europe des six ne disposera pas d'une administration spéciale ayant l'autorité et les pouvoirs de la N. R. A. Que l'on s'en félicite ou qu'on le déplore, c'est en définitive la puissance financière qui déterminera entre les industries nationales installées, les arrangements profitables et les perspectives de développement. Par là même, la possibilité d'intéresser des capitaux étrangers pourra être décisive dans les arrangements d'entreprise au détriment de celles qui ne l'ont pas, nonobstant la condamnation des pratiques abusives.

Déjà dans les conditions où sont effectués les achats de matières premières étrangères, certaines de nos industries subissent un lourd handicap du fait de contrôles de temps et de lieux d'aprovisionnement, qui pourraient être évités par des intéressements étrangers (il en est de même pour les capitaux qui s'offrent en vue du développement de certaines fabrications sous licence). Encore plus s'il s'agit de créer de grands combinats en participation avec des entreprises du Marché commun, nous ne pouvons pas laisser à nos partenaires l'avantage exclusif d'être associés sans restrictions à des capitaux américains, suisses ou anglais.

C. — La libre circulation des capitaux a l'intérieur de la Communauté

Le rapporteur croit être l'interprète de la commission des finances en écartant *de plano* deux questions dont l'intérêt est d'ailleurs incontestable.

La première concerne la réglementation des changes qui s'applique actuellement aux six pays de la Communauté. En effet nous sommes liés par les dispositions mêmes du Traité à la faire disparaître. Quant aux modalités et aux procédures prévues elles échappent semble-t-il à la compétence du Conseil économique, la souveraineté des Etats contractants se trouvant en quelque sorte, subrogée aux prérogatives des hautes autorités instituées par le Traité.

Nous limitant définitivement au problème de savoir pourquoi et comment il serait souhaitable ou non de modifier notre réglementation des changes pour les capitaux américains, suisses, anglais et autres tiers par rapport à la Communauté, la deuxième question à éliminer dans les présents rapport et avis concerne l'introduction de ces capitaux sous la forme de livraison de matériel d'équipement, d'outillages, voire de contrats d'approvisionnements ou de fournitures de brevets et de techniciens. Ces capitaux « réels » qui peuvent d'ailleurs donner lieu à la création de comptes en banque ou de valeurs mobilières nous paraissent tomber sous le coup de la réglementation des licences d'importation de marchandises avec engagement de change.

---

(1) Il n'en reste pas moins que le prodigieux développement industriel de l'Angleterre au XIXe siècle a été marqué par le spoil system, le paupérisme, etc. créant un climat social en contraste absolu avec la « vieille et joyeuse Angleterre » du XVIIIe siècle. De même, après la mise en route de l'industrie, la France n'a maintnu son standard et son mode de vie relativement satisfaisants qu'avec le protectionnisme. S'il y a eu « malthusianisme » industriel en France, il y a eu enrichissement et moindres maux sociaux (cas des Etats-Unis et cas de l'Allemagne). A l'expérience, la liberté concurrentielle paraît n'avoir de vertu que circonstancielle et à l'échelle de marchés bien définis.

(2) Cette incidence fiscale n'est pas en contradiction avec ce que nous avons dit plus haut sur les impôt de consommation perçus à l'occasion de la distribution.

Ainsi dépouillé et circonscrit le problème sous examen doit être encore confronté avec trois ordres de dispositions du Traité de Rome :

1° A l'intérieur de la Communauté, l'article 52 prévoit que les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre seront progressivement supprimées selon un programme mis en œuvre dès la première étape par les hautes autorités du Traité. La liberté d'établissement s'étend à la constitution et à la gestion d'entreprises par des sociétés (art. 58) de droit civil ou commercial, y compris les coopératives et autres personnes morales à but lucratif relevant du droit public ou privé.

Ainsi, en vertu de ces deux articles, toute société relevant du droit interne d'un Etat membre pourra créer des agences, succursales ou filiales dans un autre Etat membre.

Seulement, il tombe sous le sens que si les entrepreneurs ressortissants d'un Etat membre peuvent mettre en œuvre des capitaux en dollars, francs suisses, sterlings, etc., alors que nos propres entreprises ne le pourront pas, cette concurrence à domicile risquera de devenir désastreuse. Par exemple, pour les marchandises lourdes comme le ciment, les engrais, etc., dont le prix au kilo est faible et qui ne peuvent pas supporter économiquement des déplacements importants, on a tendance à croire que la concurrence ne peut être sévère qu'aux frontières, comme cela est actuellement. Les possibilités d'implantation que nous venons d'examiner changent tout le problème et tout dépendra en définitive des moyens financiers ;

2° La disparition progressive de la réglementation des changes entre les pays membres implique la suppression de toute restriction au mouvement des capitaux appartenant aux personnes physiques ou morales ressortissant de la Communauté. Au plus tard à la fin de la première étape les payements courants doivent être complètement libérés (art. 67). De façon plus explicite chaque Etat membre s'engage à autoriser dans la monnaie de l'Etat membre dans lequel réside le créancier ou le bénéficiaire, les payements afférents aux échanges de marchandises, de services et de capitaux, ainsi que les transferts de capitaux et de salaires dans la mesure où la circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, est libérée entre les Etats membres (art. 106).

Les mouvements des capitaux ainsi libérés restent soumis à la réglementation intérieure de chaque Etat membre relative au marché des capitaux et du crédit de façon non discriminatoire (art. 68).

On peut fonder sur ces dispositions de grands espoirs pour faire de la Bourse de Paris le grand marché des valeurs de la Communauté. Encore faudrait-il que nos institutions financières conçues d'une façon traditionnellement libérale, qui ne présentent peut-être pas des inconvénients par trop excessifs lorsqu'elles s'appliquent aux seuls mouvement de capitaux nationaux sous la protection du contrôle des changes, soient adaptées à leur nouveau rôle international. L'article 73 prévoit d'ailleurs que des « perturbations » dans le fonctionnement du marché des capitaux d'un Etat membre peuvent donner lieu à des mesures de protection.

Par le fait, nous retrouvons le problème des capitaux « tiers » et de leurs mouvements qui ont fait l'objet des articles 70 et 73. Si l'un ou plusieurs de nos partenaires admettent la libération de ces « capitaux tiers » et que nous maintenions les restrictions nous ne sommes nulement garantis par les dispositions de l'article 72 prévoyant l'information des mouvements de capitaux en provenance ou à destination de pays tiers, contre des vagues de spéculation en Bourse et de prises de bénéfices, qui à tout le moins exigeront pour leur rapatriement plus de devises qu'elles n'en auront fait rentrer. Ceci se produira sous le couvert de transferts obligatoires dans le sein de la Communauté, par le truchement du pays membre pratiquant la libération complète des capitaux tiers.

A la vérité, la question de la Bourse de Paris est un des points les plus névralgiques de la saisine. Nous y reviendrons dans la troisième partie du rapport ;

3° En dernière analyse, toute la construction économique et financière du traité de Rome n'en laisse pas moins à chaque Etat membre la responsabilité « d'assurer l'équilibre de sa balance globale des payements et de maintenir la confiance dans sa monnaie » (art. 104). Il est vrai que l'article 105 prévoit une collaboration et une coordination des administrations et des banques centrales. Par ailleurs, l'article 107 limite le droit des Etats membres en matière de taux de change. Enfin les articles 108 et 109 prévoient le concours mutuel organisé par les Hautes Autorités.

Si le rapporteur avait à porter un jugement personnel sur le Traité de Rome, il commenterait quelques entorses à la logique ; les Etats ont pris des engagements publics de « neutralité » économique qu'il appartient aux efforts privés en vue du profit, de rendre compatibles avec la stabilité monétaire et aussi bien les moyens classiques. Les banques centrales pour défendre cette stabilité ne correspondent guère à l'expansion.

Quoi qu'il en soit, la difficulté de l'ajustement désirable de notre balance des payements paraît être du même ordre que la recherche de l'équilibre entre l'investissement et l'épargne privée.

En fait, le Marché commun s'inscrit dans la même ligne politique de la C. E. C. A. et dans la même incertitude économique et financière. Dans le cadre de la C. E. C. A. on a assisté jusqu'ici à un sérieux développement de la métallurgie allemande (qui a d'ailleurs diverses causes), à une importance inconnue jusque là de la métallurgie italienne et à des progrès fort heureusement bénéfiques, mais relativement plus modestes, de la métallurgie française. Tout ceci est satisfaisant pour l'esprit et naturel en raison de notre pénurie énergétique. Mais il n'en résulte pas pour autant, en France, un développement des industries de fabrication mécanique analogue, par exemple, à celui qui existe en Suisse, dont la position énergétique est assez semblable à la nôtre.

Sans doute la liberté concurrentielle du Marché commun peut-elle nous mettre sur la voie de nos véritables vocations économiques, mais considérées sous l'angle de l'ajustement de la balance des payements, c'est-à-dire en termes relatifs de réduction ou de meilleur aménagement des importations et d'accroissement des exportations, il semble que l'agriculture et les industries textiles, en raison de leurs prix et de leurs capacités de production existantes, soient nos meilleures chances globales à l'intérieur de la Communauté. Ce sont de vieilles vocations.

Dans l'immédiat et de façon générale, les prix concurrentiels seront fatals aux entreprises en retard d'équipement — surtout en matière de fabrications pour la consommation. Le recours à des capitaux « tiers » paraît être le seul moyen de parer la menace d'importations.

Plus grave pour l'avenir est l'impossibilité — faute de protection — de créer des entreprises nationales nouvelles, notamment en matière de fabrication d'outillages de production, en concurrence avec des entreprises étrangères déjà existantes. Si certaines conditions naturelles se révèlent favorables à ces créations, le droit d'établissement et de circulation dans la Communauté les facilitera aux entreprises étrangères anciennes, ce qui, dans l'optique de la balance des payements, équivaudra ultérieurement à l'importation des produits

Là encore, le recours à des « capitaux tiers » peut compenser le défaut de protection.

Sans compter que l'investissement de « capitaux tiers » est un facteur positif de la balance des payements dans la période proche et que le service de ces investissements dans l'avenir ne sera pas plus négatif que les importations de marchandises ou équivalents qu'ils auront évités.

Il reste à considérer les possibilités et la manière.

DEUXIEME PARTIE

Aspects du problème actuel de la circulation des capitaux dans le monde.

Au moment où le Marché commun va s'ouvrir et aura sur les mouvements de capitaux l'influence qui a été rappelée dans la première partie, il convient de se poser deux questions :

— de quels capitaux la Communauté dans son ensemble et les Etats membres en particulier ont-ils besoin ?

— quelle est la situation de nos différents partenaires et quelle aide (ou quelle charge) peuvent-ils nous apporter (ou représenter) ?

A. — Les capitaux tiers et la pénurie de dollars

Quand on examine le marché financier mondial, on se rend compte que les pays membres de la C. E. E. ne peuvent espérer pratiquement et utilement introduire des capitaux tiers qu'en provenance des Etats-Unis, du Canada, d'Angleterre et de Suisse (le cas de l'U. R. S. S. étant réservé).

En réalité, le Canada et la Suisse sont actuellement plus importateurs de capitaux qu'exportateurs.

Le déficit croissant de la balance des payements courants du Canada a été plus que compensé par les entrées de capitaux privés au cours de ces dernières années. Ce mouvement fut

si important à certaines périodes que le dollar canadien a été souvent plus apprécié que le dollar des U. S. A., la prime la plus forte ayant été de 6 p. 100 au cours du troisième trimestre de 1957.

Les investissements de capitaux étrangers ont en effet été très élevés en 1956 et en 1957. Les investissements directs qui avaient été en 1956 de 583 millions de dollars ont encore représenté 520 millions en 1957, émanant des U. S. A. pour 403 millions, du Royaume-Uni pour 65 et des autres pays étrangers pour 63.

Les investissements de portefeuille se sont établis à 766 millions de dollars en 1957, contre 727 millions en 1956. Ces sommes proviennent de l'émission de titres à New-York où le taux d'intérêt est moins élevé qu'au Canada. Le montant de ces investissements de portefeuille sera vraisemblablement plus important en 1958 car l'écart a été plus marqué entre les taux d'intérêt au Canana et aux U. S. A.

Indépendamment de ces deux sources, il convient de signaler les investissements de résidents américains installés au Canada dans des entreprises contrôlées par les capitaux U. S. A. et qui ont représenté 220 millions en moyenne au cours de chacune des deux années considérées.

Comparativement à cette masse de capitaux importés, les mouvements de capitaux canadiens vers l'étranger paraissent faibles.

Pour l'année 1956, 159 millions de dollars ont été investis directement par les Canadiens, dont 154 concernant des investissements directs. De façon générale, 150 à 200 millions de dollars sont investis chaque année par des Canadiens en dehors de leur pays.

La comparaison globale des investissements étrangers au Canada et des investissements privés canadiens à l'étranger est encore plus significative. A la fin de l'année 1956, 17.100 millions de dollars avaient été investis par des non-résidents au Canada contre 2.900 placés par des Canadiens dans les autres pays (dont plus de 2.000 aux U. S. A.).

La situation de la Suisse est aussi symptomatique. Suivant diverses estimations, les avoirs étrangers placés auprès des banques fédérales et cantonales de ce pays au 30 juin 1958, sous forme de comptes de chèques et créances à vue ou à terme, épargne, dépôts et obligations s'élevaient à près de 24 milliards de francs suisses, soit environ 2.300 milliards de francs français, sans compter les actions de sociétés suisses ou les participations dans celles-ci détenues par les étrangers. L'augmentation des dépôts précités a été d'environ 230 milliards de francs français entre juin 1957 et juin 1958.

Or, du mois d'avril 1957 au mois de juin 1958, aucun emprunt étranger n'avait été émis en Suisse en souscription publique et le montant des prêts privés consentis par des résidents de ce pays à l'extérieur a été vraisemblablement faible. A titre d'exemple, les opérations en capital entre la France et la Suisse, au cours de l'année 1957, se sont soldées par une balance positive en notre faveur de 800.000 dollars, soit 350 millions de francs environ.

Les opérations d'investissements en Suisse, ainsi que les mouvements de capitaux s'évadant dans ce pays sont donc beaucoup plus importants que les investissements opérés par la Suisse et il est à craindre que, sauf renversement économique, politique ou psychologique complet — et peut-être les trois en même temps — cette nation bénéficie toujours plus des capitaux étrangers qu'elle ne les mettra à la disposition des autres pays.

Quant à l'Angleterre, ses investissements sont principalement orientés vers les pays de la zone sterling. Les investissements à long terme de capitaux privés (y compris les prêts du Gouvernement destinés à des projets commerciaux) se sont élevés à 140 millions de livres en 1956, soit 30 millions de plus qu'en 1955, mais 60 millions de moins qu'en 1954. Ils semblent avoir été beaucoup plus élevés en 1957, car ils étaient déjà de 150 millions de livres au cours du premier semestre. Mais depuis juillet 1957, la progression a dû être moins sensible, car des mesures ont été prises interdisant aux résidents du Royaume-Uni d'acheter des valeurs étrangères venant d'autres pays de la zone sterling.

La répartition de ces investissements entre zones était la suivante (en millions de livres):

	1954	1955	1956	1957 (1er semestre).
	—	—	—	—
Zone sterling	170	100	140	140
Autres pays	30	10		10

Ces éliminations étant faites, reste l'aide que les U. S. A. peuvent apporter à l'Europe des Six.

La pénurie de dollars dans la quasi totalité des pays du monde n'est pas un fait nouveau.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, ce déficit atteignit des proportions si importantes que les U. S. A. aidèrent financièrement la plupart des pays sous des formes diverses: prêts dons, commandes *off shore*...

Mais la situation s'aggrava particulièrement au cours des années 1955 et 1956.

Du 1er juillet 1956 au 30 juin 1957, le monde occidental transféra aux U. S. A. 500 millions de dollars. Si, pendant le même temps, les encaisses des banques centrales se sont accrues de 100 millions de dollars en or ou en devises, c'est à la production des mines d'or et à la récupération d'or ou de devises thésaurisées qu'on le devait.

Par contre, la situation s'est renversée au cours des derniers mois de 1957 et durant l'année 1958. Alors que les réserves or des U. S. A. s'élevaient à 22,6 milliards de dollars en octobre 1957, elles n'étaient plus que de 20,6 milliards en octobre 1958. En l'espace d'une année, près de 10 p. 100 des réserves des U. S. A. avaient donc été transférées aux nations occidentales.

La répartition du déficit en dollars ou l'augmentation des réserves d'or est d'ailleurs différente selon les pays de la Communauté européenne. Des explications ultérieures donneront des précisions sur l'évolution des réserves en or et des devises des pays membres de la C. E. E. Pour l'instant, constatons que, du 1er janvier 1956 au 31 mai 1958, les réserves d'or et de devises ont subi les variations suivantes en millions de dollars:

France	— 1.301 (1).
Allemagne	+ 2.706
Italie	+ 457
Hollande	— 3
Union économique belgo-luxembourgeoise	+ 195

En dehors de la Communauté, les réserves de l'Angleterre ont augmenté en dix mois (de septembre 1957 à juillet 1958) de 1.250 millions de dollars (passant de 1.850 millions de dollars à 3.100 millions de dollars), cette augmentation résultant d'ailleurs en partie du crédit de 250 millions de dollars consenti en octobre 1957 par l'Exim-Bank.

Quelles sont maintenant les perspectives qui peuvent s'ouvrir à la Communauté ? Si l'on met de côté des considérations d'ordre politique, elles dépendent de conditions économiques et financières.

Il est certain que dans le cas d'une continuation de la récession aux U. S. A., ce pays réduira ses achats comme il l'a déjà fait au cours des derniers mois, ce qui a eu de sérieuses répercussions dans certains pays de la Communauté, notamment l'Allemagne et la Hollande. Au contraire, en cas de reprise de l'activité économique, les besoins des Etats-Unis deviendraient plus importants.

Il ne faut cependant pas écarter la possibilité, même dans l'hypothèse où l'activité économique américaine ne reprendrait pas totalement, que de nombreux capitaux privés américains viennent chercher dans la petite Europe des possibilités d'investissement et de profits qu'ils trouvent mal actuellement aux U. S. A. A cet égard, il ne semble pas que la récession américaine ait freiné l'arrivée des capitaux privés. Ceux-ci paraissent, au contraire, vouloir profiter de circonstances économiques, politiques, voire sociales, actuellement plus favorables dans nos pays que dans le leur.

Par contre, des raisons financières très impératives freineront l'augmentation des réserves de dollars. Les remboursements des prêts gouvernementaux et, dans une certaine mesure, l'intérêt à accorder aux capitaux publics ou privés vont maintenant atteindre des sommes considérables. A titre d'exemple, durant l'année 1957, la France a remboursé près de 70 millions de dollars d'emprunts publics américains, sans compter les intérêts alloués aux capitaux privés, pendant le temps où les investissements privés américains en France augmentaient de 194 millions de dollars.

Pour compenser ces sorties, les placements de capitaux américains dans la Communauté doivent donc être encouragés. Certains estiment que les investissements pourraient être facilités par le truchement de l'Angleterre et que le Stock Exchange de Londres pourrait jouer le rôle d'un honnête courtier entre les U. S. A. et les pays membres de la Communauté.

(1) Du 1er janvier 1956 au 31 décembre 1957.

Cet intermédiaire ne paraît cependant pas indispensable et son intervention risquerait de ne pas être toujours bénévole. En réalité, il semble que les capitaux américains viendront en plus grand nombre lorsque le marché très important que représentent les six pays sera réalisé, car ils pourront fructifier aisément. Ils s'investiront de même dans les pays qui, au point de vue économique, financier et social, leur fourniront les plus grandes garanties.

Aussi, avant d'étudier les conditions suivant lesquelles les capitaux étrangers pourront mieux s'investir en France, convient-il d'examiner la situation de nos partenaires du Marché commun.

Les renseignements qui suivent ont été très aimablement communiqués par nos différentes ambassades à l'étranger, les services de l'O. E. C. E. et du F. M. I.

Le rapporteur tient à exprimer ses remerciements personnels à tous ceux qui ont répondu si aimablement à son enquête.

B. — Le mouvement international des capitaux dans les pays du marché commun

Cas de l'Allemagne.

Le plus important de nos partenaires du Marché commun jouit depuis quelques années d'une situation économique et financière enviable. Sa balance commerciale ainsi que celle des payements sont excédentaires. Aussi, la plupart des restrictions relatives à la libre circulation des capitaux étrangers ont-elles été levées et les échanges sont-ils de plus en plus nombreux. Mais ces différents points soulèvent des problèmes qui méritent d'être étudiés:

1° Balance des payements.

Depuis ces dernières années, la balance des payements de l'Allemagne est excédentaire. Le solde positif qui avait été de 5.500 millions de D. M. en 1956 a été de 7.690 millions en 1957.

Au cours de cette dernière année, les avoirs en or et en devises tant publics que privés de la République fédérale se sont accrus de 5.191 millions de D. M. alors qu'en 1956, l'augmentation n'avait été que de 4.670 millions.

La République fédérale est devenue le troisième détenteur mondial de réserves publique en or et devises après les U. S. A. et l'U. R. S. S. Avec 6.062 millions de dollars de réserves à la fin août 1958, soit plus de 2.500 milliards de francs, elle se place devant la Suisse, le Canada et le Royaume-Uni.

Il convient d'ailleurs pour la suite du rapport d'indiquer que la balance commerciale très excédentaire pour la zone U. E. P. (malgré une nette déficience en ce qui concerne la zone sterling) a été largement déficitaire avec la zone dollar. Bien plus au cours des années 1956 et 1957, on a assisté à un très net déplacement des sources d'approvisionnement de l'Allemagne au détriment de la zone U. E. P. et au profit de la zone dollar.

Solde de la balance commerciale.

(En millions de D. M.)

ANNÉES	AVEC LA ZONE sterling.	AVEC LE RESTE de l'U. E. P.	AVEC LA ZONE dollar.
1956	— 116	+ 5.250	— 2.710
1957	+ 192	+ 6.599	— 3.837

Cet énorme afflux de devises principalement au détriment des partenaires européens de l'Allemagne a ému ces derniers qui ont souligné à l'O. E. C. E. les inconvénients entraînés par une telle situation.

D'ailleurs les autorités fédérales ont été également inquiètes de l'accroissement monétaire que ces excédents provoquaient à l'intérieur du pays et des menaces d'inflation qui pesaient sur l'économie.

Le Gouvernement fut donc conduit à compenser les excédents de la balance des payements courants par un accroissement des transferts de capitaux vers l'étranger. Cette politique revêtit une certaine ampleur puisqu'en 1957, le déficit de la balance des opérations en capital a presque triplé par rapport à 1956, passant de 1.462 millions de D. M. à 4.194 millions. Les principales raisons de cette augmentation sont les prestations à titre gratuit (notamment les réparations à l'Etat d'Israël et les réparations aux victimes du nazisme) qui ont augmenté de 550 millions et surtout les commandes d'armement passées à certains pays étrangers qui ont augmenté de près de 2 milliards de D. M.

2° Investissement de capitaux allemands à l'étranger.

Indépendamment de ces mesures d'ordre gouvernemental, des dispositions furent prises, moins pour stimuler l'intérêt des ressortissants Allemands que pour supprimer toute entrave aux placements à l'étranger malgré la faible abondance des capitaux privés et leur excellente rémunération en Allemagne.

Depuis 1956, l'Allemagne multiplie les mesures de libération des mouvements de capitaux et d'or pour faciliter leur exportation. En 1956, les Allemands avaient été autorisés à acquérir des titres étrangers; depuis 1957, ils peuvent effectuer directement ces placements sans passer par une institution bancaire allemande.

Actuellement, les résidents peuvent acquérir des entreprises étrangères, créer des succursales, prendre des intérêts dans des entreprises étrangères. Pendant longtemps, une autorisation fut nécessaire pour des opérations de plus de 3 millions de D. M.; ce régime semble lui-même s'assouplir puisqu'un emprunt libellé en $ a été émis au mois de septembre 1957 par une société étrangère pour plus de 5 millions de D. M.

Ces mesures ont déjà donné des résultats appréciables. Le montant des autorisations délivrées par le ministère de l'économie et des déclarations d'investissement faites à ce ministère a évolué comme suit depuis le 1er février 1952:

(En millions de D. M.).

1952-1953	156
1954	180
1955	380
1956	527
1957	496

D'après diverses sources de renseignements, il semble que du 1er février 1952 au 30 septembre 1958, l'Allemagne ait investi à l'étranger 2.062 millions de D. M., soit environ 205 milliards de francs ou 490 millions de dollars, dont 324 millions de D. M. pour les neuf premiers mois de 1958.

Ces placements ont été effectués jusqu'en 1956 par acquisition de participations et créations de filiales allemandes et non par achats de valeurs étrangères qui ne sont autorisés que depuis le mois de mai 1956 et n'atteignaient qu'une cinquantaine de millions de D. M. fin décembre 1957.

Les investissements sont d'ailleurs particulièrement orientés vers les pays avec lesquels le commerce allemand est excédentaire. L'Amérique vient en tête avec près de 1.100 millions de D. M. dont la moitié pour l'Amérique latine. L'Europe ne bénéficie que de 730 millions environ; pour les autres parties du monde, les chiffres sont sinon négligeables, du moins beaucoup moins importants.

Par branches industrielles, les investissements se répartissent comme suit (en millions de D. M.):

Aciéries	328
Chimie	279
Industrie électrotechnique	199
Constructions mécaniques	130
Industrie automobile	110
Banques et holding	100

3° Les investissement de capitaux étrangers en Allemagne.

L'Allemagne n'a pas seulement incité ses résidents à investir à l'étranger, elle a largement libéralisé les conditions des investissements étrangers dans la République fédérale.

Depuis le 1er juillet 1958, le « Libkamark » (mark spécial à cours moins avantageux pour capitaux « libéralisés » précédemment bloqués) a été supprimé; les étrangers peuvent donc dorénavant investir sans entraves, des devises fortes en Allemagne. Désormais, il est possible de procéder sans aucune autorisation et pour des montants illimités de dollars U. S. A. ou canadiens et de francs suisses aux opérations suivantes: achat de biens de toute nature (actions, obligations, immeubles, biens fonciers, participations), octroi de prêts et ouverture de crédits. D'autre part, après la suppression simultanée des dernières entraves aux exportations de l'or, la circulation de celui-ci est pratiquement libre.

Profitant de ces mesures libérales, les investissements étrangers en Allemagne ont fortement progressé. Ils ont d'ailleurs été attirés tout au moins pendant la première partie de l'année 1957, par les conditions très avantageuses des emprunts émis par les grandes sociétés allemandes et certaines collectivités publiques, et pendant le troisième trimestre par les bruits d'une éventuelle réévaluation du D. M. Les achats de titres pour compte étranger ont excédé les ventes de 600 millions de D. M. environ. Ces placements ont été financés dans leur quasi-totalité au moyen d'avoirs en « comptes capital », la République fédérale s'opposant à cette époque aux apports de nouveaux capitaux étrangers. Notons que les investissements américains en Allemagne étaient à la fin de l'année 1956 de 424 millions de dollars. L'évolution mois par mois des opérations faites au débit et au crédit des « comptes-capital » au cours des neuf premiers mois de l'année 1957 montre l'importance des placements étrangers en Allemagne.

DÉSIGNATION	TROIS PREMIERS trimestres. 1956	1957
	(En millions de D. M.)	
A. — Versements:		
a) Revenus des capitaux et autres prestations de services	366	366
b) Indemnité aux victimes du nazisme et autres prestations sans contre-partie	403	726
c) Amortissement de la dette extérieure	44	6
d) Liquidation d'investissements	569	576
dont:		
Ventes d'obligations	(99)	(84)
Ventes d'actions	(253)	(231)
e) Divers	140	99
Total	1.522	1.773
B. — Retraits:		
a) Transferts à l'étranger	462	468
b) Dépenses courantes en Allemagne	174	150
c) Constitutions d'investissements	794	1.095
dont:		
Achats d'obligations	(179)	(402)
Achats d'actions	(305)	(423)
d) Divers	36	24
Total	1.466	1.737
C. — Accroissement des avoirs en « comptes capital (A-B)	+ 56	+ 36

4° Résultats et perspectives d'avenir.

Malgré les investissements étrangers dans la République fédérale, le solde des intérêts et des revenus de capitaux a été déficitaire pour l'Allemagne au cours de ces dernières années.

ANNÉES	CAPITAUX ÉTRANGERS investis en Allemagne (en millions de D. M.).	CAPITAUX ALLEMANDS investis à l'étranger.	SOLDE
1955	210	812	— 602
1956	290	732	— 442
1957	»	»	— 368

Remarquons que le solde est de plus en plus faible et que le rythme actuel des investissements privés nets à l'étranger — moins de 500 millions de D. M. par an en moyenne — ne correspond qu'au quart des placements britanniques à l'étranger.

Toutefois, la tendance de l'Allemagne en matière d'investissement de capitaux étrangers est une grande liberté. Au principe d'interdiction des années 1950, s'est substituée une ère de liberté avec le cas échéant des mesures exceptionnelles en vue de préserver l'équilibre de l'économie nationale.

Certains voudraient d'ailleurs aller plus loin et les rapports annuels de l'O. E. C. E. recommandent un « démantèlement rapide » des excédents allemands. Plusieurs modalités ont été envisagées:

— augmentation de crédits publics et privés à long terme libellés en D. M.;

— prêts du Gouvernement remboursés par les pays sous-développés en monnaie nationale;

— aide gouvernementale plus intense aux programmes d'assistance technique.

Mais les autorités monétaires semblent vouloir maintenir une doctrine libérale et estimer que ce n'est pas à l'Etat d'imposer aux entreprises et institutions privées le montant des investissements qu'elles doivent effectuer à l'étranger, compte tenu de la faiblesse du marché des capitaux allemands.

Cette dernière objection n'est d'ailleurs pas dirimante. Cette faiblesse est due en grande partie à la politique fiscale et diverses mesures déjà intervenues ou en préparation doivent permettre une progression rapide du marché des capitaux. Toutefois l'épargne allemande, très touchée depuis quarante ans est placée dans une proportion de 80 p. 100 dans les banques ou en comptes d'épargne. Ce ne sont pas les particuliers qui ont exporté des capitaux mais les établissements de crédit.

⁂

Ces différentes remarques montrent l'importance mais également les limites des possibilités d'exportation des capitaux allemands et font ressortir l'ampleur que pourront revêtir les opérations psychologiques dans l'Europe des Six et leurs conséquences sur les mouvements de capitaux.

Cas de l'Italie (1).

Le problème de l'investissement de capitaux étrangers prend une particulière importance en Italie.

Leur augmentation est en effet indispensable pour permettre à ce pays de mener à bien la modernisation de son économie. Le « plan de développement de l'occupation italienne et du revenu en Italie pour la période décennale 1955-1964 » dit plan Vanoni, fait ressortir clairement la pénurie de capitaux dont souffre l'Italie et la nécessité d'un important apport de capitaux étrangers pour atteindre les objectifs que se sont assignés les auteurs du plan (résorption du chômage par la création de 4 millions de nouveaux emplois, majoration de 60 p. 100 du revenu national, équilibre de la balance des payements), ces objectifs requérant la réalisation d'un vaste programme d'investissement d'un montant global de 35.000 milliards de lires. Etudiant plus en détail les perspectives du plan pour les quatre premières années de son application, les auteurs du plan évaluent à 170 milliards de lires le déficit annuel de la balance italienne des payements courants dans cette période initiale. Ce déficit devrait être couvert, selon eux, par:

— 80 milliards d'apport de capitaux étrangers;

— 90 milliards d'opérations extraordinaires (commande *off shore*, dépenses d'infrastructure, etc).

Aussi, les règles relatives à la circulation des capitaux étrangers sont-elles libérales.

1° Balance des payements.

Comme le montre le tableau suivant alors que la balance commerciale présente un déficit sans cesse accru, la balance générale des payements de l'Italie est restée excédentaire.

Les chiffres ci-dessous prouvent que l'aide étrangère et les importations de capitaux en provenance des pays de la zone U. E. P. ont permis non seulement de couvrir le déficit résiduel des transactions courantes mais encore d'accroître les disponibilités monétaires durant 1956.

Au 31 mai 1958, ces mêmes réserves s'élevaient à 1.694 millions de dollars se décomposant ainsi:

— or, 491 millions de dollars;

— devises, 1.203 millions de dollars.

L'augmentation entre le 31 mars 1957 et le 31 mai 1958, soit en quatorze mois, avait donc été de près de 500 millions de dollars.

(1) De nombreux renseignements sur cet important problème ont été donnés à la mission que le Conseil économique a envoyée en Italie au mois d'avril dernier. Le rapporteur remercie bien vivement toutes les autorités italiennes et françaises qui ont concouru au bon développement de l'enquête.

Balance générale des payements.

En millions de dollars (1 dollar = 625 lires).

DÉSIGNATION	TOTAL		ÉTATS-UNIS, CANADA Amérique centrale et latine (1).		U. E. P.	
	1955	1956	1955	1956	1955	1956
Importations	2.439,0	2.800,0	447,9	574,1	1.631,9	1.805,9
Exportations	1.777,5	2.094,4	265,4	350,2	1.155,6	1.361,7
Balance commerciale	— 661,5	— 705,6	— 182,5	— 223,9	— 476,3	— 444,2
Total des postes invisibles (nets)	+ 427,6	+ 215,2	+ 217,7	+ 257,3	+ 202,8	+ 248,9
Tourisme	+ 190,1	+ 215,2	+ 62,8	+ 60,3	+ 123,0	+ 146,5
Transferts privés	+ 139,3	+ 181,6	+ 104,5	+ 115,7	+ 30,2	+ 58,5
Recettes de caractère militaire	+ 163,0	+ 118,7	+ 105,6	+ 86,3	+ 45,4	+ 26,3
Balance des opérations courantes	— 70,9	— 74,5	+ 140,8	+ 119,7	— 228,1	— 166,0
Transferts en capital à long terme	+ 101,0	+ 134,8	+ 56,3	+ 52,4	+ 42,0	+ 81,5
Transferts en capital à court terme	+ 34,6	+ 5,5	+ 39,5	— 21,5	— 5,7	— 70,0
Autres postes	+ 37,9	+ 10,4	+ 1,9	+ 25,5	+ 55,0	+ 2,6
Aide extérieure	+ 37,2	+ 21,9	+ 37,2	+ 21,9	»	»
Erreurs et omissions (nettes)	— 31,2	— 33,3	— 28,2	— 31,0	— 26,6	— 0,7
Variations des réserves (2)	+ 108,6	+ 109,8	+ 247,5	+ 167,0	— 163,4	— 12,6

(1) A l'exclusion de l'Argentine, du Brésil, de l'Equateur et du Paraguay.
(2) Dont avoirs en or et en dollars + 200,1 en 1955 et + 127,0 en 1956.

2° Réglementation des investissements étrangers.

Cet extrême besoin de devises, pour des considérations plus encore sociales qu'économiques, a déterminé l'Italie à être libérale en matière d'investissement de capitaux étrangers.

La loi du 7 février 1956 n'impose aucune restriction aux investissements étrangers en Italie et ne les subordonne à aucune autorisation préalable du Gouvernement ou d'une institution publique.

Toutefois la loi a distingué entre les investissements reconnus productifs et les autres investissements.

a) Dispositions en faveur des investissements reconnus productifs.

L'article 1er de la loi du 7 février 1956 dispose que les dividendes et bénéfices des investissements effectivement perçus en Italie, ainsi que les capitaux résultant d'éventuelles réalisations ultérieures pourront être transférés à l'étranger, c'est-à-dire exportés, sans restriction d'aucune sorte, lorsque les investissements auxquels ils s'appliquent auront été reconnus productifs. Il n'existe donc plus pour ces investissements et pour les bénéfices qu'ils rapportent aucune sorte de restriction de temps, ni de montant à leur réexportation.

La loi n'a pas donné une définition exacte de l'entreprise productive et le décret présidentiel du 6 juillet 1956 pris pour l'application de la loi est assez imprécis. Sont considérées comme entreprises productives: « celles qui ont pour objet la production de biens et de services et qui, pour exercer leur activité, nécessitent des investissements en équipement et outillage (établissement, chantiers, etc.) qui sont de nature à comporter normalement l'utilisation de capitaux pour une certaine durée et non pas des investissements à caractère mobile et purement spéculatif » (travaux d'amélioration foncière, entreprises de production et de distribution d'énergie électrique, entreprises minières, de transport, de construction de routes...).

Par contre, l'achat d'actions en Bourse n'est pas considéré comme investissement productif.

b) Investissements qui ne sont pas destinés à la création ou à l'expansion d'entreprises productives.

Les investissements qui ne sont pas effectués dans des entreprises jugées productives selon les conditions prévues ci-dessus sont assujettis à des formalités plus complexes.

Tous intérêts, dividendes et bénéfices, effectivement perçus par ces investissements peuvent être librement transférés jusqu'à concurrence de 8 p. 100.

Le retransfert des capitaux représentant d'éventuelles réalisations ultérieures ne peut avoir lieu que deux ans après la date de l'investissement et dans une mesure ne dépassant pas le montant des devises originairement importées en Italie.

Les montants des intérêts, dividendes et bénéfices qui dépassent les limites précitées, étaient, en pratique, jusqu'au mois de janvier 1958, portés au crédit du bailleur des fonds sur un « compte étranger ordinaire » auprès d'une banque italienne et pouvaient être dépensés dans une certaine mesure pour effectuer des payements internationaux.

Le virement d'un « compte étranger ordinaire » à un autre compte du même genre, était même autorisé de sorte que les bailleurs de fonds étrangers pouvaient indirectement effectuer leur transfert.

Un récent décret mis en application le 1er février dernier a assoupli ce régime.

Les divers comptes étrangers jusqu'ici classés par catégories selon le pays de résidence du titulaire ont été unifiés en une catégorie unique de comptes appelés « comptes étrangers capital ». Ces nouveaux comptes peuvent être crédités librement:

a) Par le débit d'un compte étranger en lires libres, d'un compte étranger en lires multilatérales ou d'un autre compte étranger capital;

b) Par la négociation sur le marché des billets de banque de billets étrangers cédés par des non-résidents;

c) Par des versements effectués par des résidents pour des investissements à l'étranger;

d) Du produit de désinvestissements mobiliers et immobiliers;

e) Du revenu d'investissements étrangers.

Les disponibilités des comptes étrangers capital peuvent être utilisées librement pour toutes les opérations énoncées ci-dessus.

Trois conséquences importantes découlent de ces dispositions:

— une intercommunication très large est créée entre les comptes capital, le marché des billets de banque étrangers en Italie, des billets de banque italiens à l'étranger et éventuellement les désinvestissements mobiliers et immobiliers;

— une certaine convertibilité est établie entre les devises U. E. P. et les devises fortes (dollars américains et canadiens, francs suisses);

— il y a peu d'intérêt à passer encore par le marché officiel en ce qui concerne les investissements dans les entreprises non productives et les « comptes capital » seront utilisés de préférence à la loi de 1956, à condition que les taux de change ne soient pas trop différents.

A cet égard, l'équilibre entre le marché libre et le marché officiel est actuellement réalisé. A défaut d'une balance commerciale favorable, cette situation provient un peu des investissements en dollars mais surtout des capitaux apportés par les touristes ou envoyés par les émigrants et qui se négocient sur le marché libre.

Ce libéralisme n'existe qu'en faveur des étrangers. Les sorties de capitaux des ressortissants italiens sont extrêmement difficiles. L'exportation en est toujours soumise à une autorisation ministérielle qui n'est accordée que dans la mesure où l'opération paraît « utile et raisonnable ». Bien plus, les Italiens doivent avoir une autorisation pour les achats et les ventes de titres étrangers, même entre Italiens. Ces transactions sont d'ailleurs rendues difficiles par l'absence de cotation des valeurs étrangères dans les Bourses italiennes.

3° Situation des entreprises
et des travailleurs étrangers en Italie.

Les entreprises productives créées en Italie avec l'apport de capitaux étrangers peuvent être constituées sous forme de sociétés ou de firmes étrangères ou sous forme de sociétés italiennes.

Elles sont assujetties aux dispositions du code civil italien qui ne prévoit aucune discrimination de traitement entre sociétés étrangères et sociétés italiennes tant en ce qui concerne leur constitution que leur gestion. De même, il n'existe pas de différence de traitement fiscal entre capitaux italiens et étrangers.

Mais les titres des sociétés italiennes sont obligatoirement nominatifs et ainsi l'Etat peut toujours connaître sinon les véritables dirigeants, du moins les noms des porteurs et contrôler la part de capital étranger dans les différentes entreprises.

Le même libéralisme s'étend aux dispositions juridiques en matière de propriété industrielle et de brevets industriels étrangers.

Par contre, en raison du nombre élevé des travailleurs italiens sans emploi, l'introduction en Italie, de techniciens et d'employés administratifs étrangers est soumise à certaines autorisations. Mais une fois admis, le travailleur étranger bénéficie des mêmes droits en matière de législation sociale que ceux reconnus aux Italiens sauf en matière de législation sociale que ceux reconnus aux Italiens sauf en matière de chômage.

4° Résultats de ces mesures.

Il est difficile d'apprécier si les résultats ont correspondu aux espoirs des milieux officiels italiens.

Le montant des investissements privés s'est indiscutablement accru. Alors qu'il n'était que de 6 millions de dollars U. E. P. en 1951, 15 millions en 1952 et 17 millions en 1953, il s'est élevé à 53 millions en 1954, 70 millions en 1955. Mais cet accroissement est antérieur à l'intervention de la loi de 1956.

Au cours de ladite année et indéniablement sous l'influence de la législation libérale, il a plafonné à 99 millions de dollars. Dès l'année suivante 1957, il redescendait à 72 millions de dollars. Ces investissements étrangers particulièrement opérés sous la forme de prêts à long terme ont surtout consisté en achats de titres de sociétés établies dans le Nord de l'Italie.

Notons qu'en 1956, les investissements américains s'élevaient dans leur ensemble à 204 millions de dollars.

Les assouplissements dont il a été parlé plus haut et qui ont pris effet au cours des premières semaines de 1958 devraient être de nature à donner un nouvel élan aux investissements étrangers en Italie.

Un tel rétablissement est indispensable. Le cours du dollar à Rome étant d'environ 625 lires, un montant total de moins de 50 milliards de lires de capitaux étrangers avait donc été investi en Italie en 1957, soit un déficit par rapport aux prévisions du plan, de plus de 30 milliards de lires, déficit dont le renouvellement nuirait grandement à la bonne réalisation du plan Vanoni.

Toutefois l'O. E. C. E. a mis en garde l'Italie contre la tentation de trop compter sur les investissements étrangers « pour financer un programme d'investissement plus vaste sans résultat inflationniste, la seule méthode consiste à augmenter le volume de l'épargne. Il ne faut certes négliger aucun effort pour attirer les capitaux étrangers, mais c'est le marché national des capitaux qui devrait assurer la majeure partie des nouvelles ressources financières... Si l'épargne privée n'augmentait pas dans les proportions voulues, il serait nécessaire d'adopter des mesures pour ralentir le rythme d'accroissement de la consommation... ».

Cas des Pays-Bas.

La situation économique et financière actuelle des Pays-Bas est beaucoup moins florissante qu'au cours de ces dernières années.

De 1950 à 1955, ce pays avait enregistré des excédents courants assez importants avec l'étranger. Depuis le début de 1956 au contraire, un net déficit de la balance des payements à succédé à l'excédent de la période antérieure.

1° Balance des payements.

Bien que la balance commerciale ait été constamment déficitaire (1.688 millions de florins en 1954) la balance générale des payements, mouvements des capitaux inclus, avait fait apparaître de sérieux excédents entre 1952 et 1955:

— 1952: 1.860 millions de florins;
— 1953: 980 millions de florins;
— 1954: 220 millions de florins.

Ce solde positif était dû aux services (notamment au fret) et aux revenus des investissements hollandais à l'étranger.

Les disponibilités que ces excédents avaient laissées ont été mises à profit par la banque d'émission. Aussi, le stock d'or et de devises, qui devait couvrir en vertu d'une décision d'avant-guerre la circulation monétaire à raison d'un minimum légal de 40 p. 100 porté à 50 p. 100 depuis juillet 1956, quadrupla entre 1949 et 1955 passant de 1.150 à 4.657 millions de florins, soit 1.225 millions de dollars.

Par contre, les changements intervenus dans la situation économique intérieure en 1956 se reflétèrent rapidement sur la balance extérieure, compte tenu des caractéristiques propres de l'économie néerlandaise. Le solde des opérations courantes accusa un déficit de 573 millions de florins en 1956, soit plus de 150 millions de dollars, les trois quarts de la modification intéressant la balance commerciale et le reste, les invisibles. La situation s'améliora faiblement au cours de l'année 1957, le déficit étant encore de 342 millions de florins. Mais le solde payable en or et en devises convertibles a été au cours de cette dernière année de 883 millions de florins, en excédent de plus de 20 millions sur l'année précédente.

Par suite de l'influence de la demande intérieure et des importantes sorties spéculatives de capitaux résultant de pressions dont le florin était l'objet, les réserves en or et en devises de la Banque nationale diminuèrent sensiblement et n'étaient plus que de 1.056 millions de dollars à la fin de l'année 1957.

Pour restreindre les transactions spéculatives, le Gouvernement édictait diverses mesures et la Banque centrale décidait de suspendre la liberté d'achat des monnaies U. E. P.

Ces différentes dispositions donnaient des résultats immédiats puisqu'au mois d'août 1958, les réserves de la Banque nationale étaient de 1.300 millions de dollars environ, montant sensiblement plus important que durant la période la plus favorable de ces dernières années.

Balance des payements.
(En millions de florins.)

DÉSIGNATION	PAYEMENTS TOTAUX (Chiffres nets.)			PAYEMENTS EN OR et devises convertibles. (Chiffres nets.)		
	1955	1956	1957	1955	1956	1957
COMPTE COURANT						
Recettes.						
Exportations marchandises	9.524	10.527	11.360	929	998	1.126
Services	2.892	3.074	3.349	591	542	509
Intérêts, dividendes et autres revenus des investissements	733	701	847	158	170	176
Recettes mineures non reprises séparément	»	77	75	»	11	11
Total	13.149	14.379	15.631	1.678	1.721	1.822

DÉSIGNATION	PAYEMENTS TOTAUX (Chiffres nets.)			PAYEMENTS EN OR et devises convertibles. (Chiffres nets.)		
	1955	1956	1957	1955	1956	1957
Dépenses.						
Importations marchandises	11.298	12.994	13.729	2.027	2.287	2.320
Services:						
a) Pour compte privé	1.110	1.357	1.499	145	138	162
b) Pour compte du gouvernement	22	60	60	— 49	— 38	— 23
Intérêts, dividendes et autres revenus des investissements	415	455	605	154	187	238
Payements mineurs non repris séparément	»	86	80	»	6	8
Total	12.845	14.952	15.973	2.277	2.580	2.705
Solde (déficit —)	+ 304	— 573	— 342	— 599	— 859	— 883
COMPTES CAPITAUX						
Capital privé néerlandais	— 611	— 376	— 184	— 58	+ 17	— 23
Capital privé étranger	595	42	660	568	63	567
Emigration et donations privées	35	15	6	12	10	9
Règlements privés multilatéraux de devises étrangères	»	»	»	67	2.444	64
Prêts et emprunts à long terme des autorités:						
a) Emprunts contractés (net)	— 259	— 280	— 110	— 258	— 80	— 110
b) Prêts accordés (net)	24	43	7	»	»	»
Autres transactions en capital des autorités publiques	— 71	— 23	89	»	123	— 16
Total (surplus + ou déficit —)	+ 17	— 906	+ 126	— 268	— 482	— 392
Contrepartie.						
Prêt du gouvernement des Etats-Unis	5	5	»	— 5	5	»
Fonds monétaire international	»	»	261	»	»	261
Demandes consolidées en vertu d'accords de payement	— 27	— 64	22	»	»	»
Règlements multilatéraux de devises étrangères (Nederlandsche Bank)	»	»	»	311	138	47
Augmentation (—) ou diminution de:						
a) Réserve d'or	— 262	79	379	— 262	79	379
b) Devises étrangères détenues par la Nederlandsche Bank	255	708	— 446	208	408	— 295
c) Devises étrangères détenues par les banques agréées	22	178	— 342	16	— 148	»
Total	— 17	+ 906	— 126	+ 268	+482	+ 392

NOTA. — Les chiffres de 1957 sont provisoires.

2° Les investissements étrangers aux Pays-Bas.

La réglementation des investissements étrangers est assez libérale. Durant la période de prospérité économique, une part progressive des restrictions avait été levée et en juillet 1956 a même été créée une zone florin transférable assez étendue mettant ainsi la monnaie hollandaise sur la voie de la convertibilité.

Une licence de la Banque de Hollande est nécessaire pour tout investissement étranger (direct ou de portefeuille) mais l'examen en est effectué d'après des principes extrêmement libéraux (voir en annexe les formalités et procédure à suivre lors de l'établissement d'entreprises aux Pays-Bas).

Seules un petit nombre d'industries ne peuvent être possédées par des étrangers (fabriques de soude, de verre à vitres, de roulements à billes ou à rouleaux).

Toute entreprise peut appartenir entièrement à des étrangers. Aucune forme de société ou d'association n'est imposée et nulle prescription n'empêche le libre développement de l'entreprise et l'accroissement de son capital.

Le transfert des bénéfices et dividendes, ainsi que le retrait des capitaux engagés est pratiquement libre pour les pays de l'U. E. P. (sous réserve de l'observation de certaines formalités relatives aux devises). En ce qui concerne les U. S. A., le bénéfice transférable ne doit pas théoriquement dépasser 15 p. 100 du capital versé mais des dérogations individuelles sont faciles à obtenir. Les accords relatifs aux brevets sont autorisés à condition que les frais relatifs ne dépassent pas un pourcentage raisonnable de l'investissement total. De même, les apports en matériel sont admis bien que l'administration préfère les investissements en espèces.

L'emploi de personnel étranger est soumis à une autorisation accordée d'après des critères libéraux lorsqu'il s'agit de techniciens, de main-d'œuvre spécialisée et de dirigeants.

Aussi, les investissements étrangers aux Pays-Bas ont-ils été assez importants: 163 millions de florins au cours des trois dernières années, dont 72 millions représentant des payements en or ou en devises convertibles. Indépendamment de ces investissements directs, les achats privés à l'étranger de titres de grosses sociétés néerlandaises (principalement Royal Dutch, Philips et Unilever) ont été particulièrement importants et ont représenté 1.600 millions de florins de 1953 à 1957.

Ce sont les U. S. A. qui viennent en tête des pays investisseurs, grâce aux filiales qu'ils ont établies et aux participations qu'ils ont prises dans des affaires néerlandaises. De 8 millions et demi de dollars en 1950, les investissements des Etats-Unis aux Pays-Bas sont passés à 186 millions en 1956 et à 213 millions en 1957. La répartition dans les principaux secteurs est la suivante: pétrole $ 119 millions; industries transformatrices $ 44 millions; commerce $ 24 millions; autres industries $ 14 millions.

Balance des payements.

(Détail de certaines transactions sur capitaux.)

(En millions de florins.)

DÉSIGNATION	PAYEMENTS TOTAUX (Chiffres nets.)			PAYEMENTS EN OR et devises convertibles. (Chiffres nets.)		
	1955	1956	1957	1955	1956	1957
Capital privé néerlandais.						
Achat de valeurs étrangères par des non-résidents	— 239	93	— 152	59	126	— 155
Investissements	— 250	— 170	— 164	— 99	— 54	— 11
Prêts à court terme et à long terme	— 282	— 250	— 27	— 47	— 19	— 18
Autres transactions	160	— 49	159	29	— 36	161
Capital privé étranger.						
Vente de valeurs néerlandaises à des non-résidents	497	109	429	465	102	393
Investissements	93	25	45	30	18	24
Emprunts à court et à long termes	30	— 56	191	73	— 57	147
Autres transactions	— 25	— 36	— 13	»	»	3
Emigration et donations privées	35	15	6	12	10	9
Total	19	— 319	482	522	90	553

NOTA. — Les chiffres de 1957 sont provisoires.

3° Les investissements des Pays-Bas à l'étranger.

Les Hollandais ont toujours été de gros exportateurs de capitaux. Au cours des trois dernières années 1955-1956-1957, malgré leurs difficultés économiques intérieures, les investissements privés des Pays-Bas à l'étranger ont totalisé 584 millions de florins (dont 164 millions ayant nécessité des payements en or ou en devises convertibles. Si l'on rapproche ces chiffres des 163 millions d'investissements privés étrangers aux Pays-Bas durant la même période; on constate donc un solde négatif de 420 millions de florins.

Par contre, les rentrées provenant des revenus des investissements des résidents hollandais à l'étranger, depassent de beaucoup les sorties correspondant aux revenus des investissements étrangers aux Pays-Bas. Au cours des trois années sous examen, les revenus ont été de 2.300 millions de florins environ tandis que les dépenses n'étaient que de 1.475 millions, soit un solde positif de 825 millions environ compensant amplement le solde négatif des investissements proprement dits.

Indépendamment de ces investissements directs, l'achat de titres étrangers par des intérêts privés néerlandais s'est élevé de 1953 à 1957 à un montant de 150 millions de florins.

4° Vues d'avenir.

La Hollande est l'exemple d'un pays libéral largement ouvert aux capitaux étrangers et dont les ressortissants ne craignent pas également d'investir à l'étranger. Cette tendance et la situation actuelle qui en résulte compte tenu des circonstances économiques présentes offrent un aspect positif et un aspect négatif.

L'équilibre de la balance des payements est obtenu depuis quelques années tant par les revenus des investissements directs que par le solde passif croissant entre les placements des résidents à l'extérieur et la part prise à l'intérieur par les capitaux étrangers.

Mais certains se demandent si cette situation ne se reflétera pas ultérieurement dans l'économie que les investissements étrangers risquent de vouloir orienter. Ils estiment qu'une plus grande part des investissements devrait être alimentée par l'épargne au lieu de l'être par les apports de l'étranger, surtout sous la forme de cession de titres d'affaires néerlandaises.

- *Cas de l'union économique belgo-luxembourgeoise.*

Le problème du mouvement des capitaux étrangers a dès le lendemain de la guerre, retenu l'attention des autorités belges qui se sont toujours intéressées au développement du commerce extérieur des capitaux aussi bien qu'à celui des marchandises. Deux Belges sur cinq vivent d'ailleurs des exportations.

Aussi, rendue possible par une balance des payements généralement bonne, la réglementation des capitaux étrangers est-elle devenue rapidement très libérale.

1° Balance des payements.

La balance commerciale de la Belgique a toujours été favorable, même lorsqu'une certaine récession s'est manifestée au cours des années 1953-1954.

Par contre, la balance des payements a connu quelques variations. Après avoir été légèrement déficitaire durant les deux années citées plus haut, elle est redevenue excédentaire.

La position de l'U. E. B. L. dans l'U. E. P. a subi également des fluctuations.

Déficitaire en 1953-1954, le solde a été positif en 1955 et 1956, pour redevenir largement déficitaire pendant les dix premiers mois de 1957 (— 4.767 millions de francs belges), et excédentaire depuis novembre 1957. D'ailleurs, les quelques déficits enregistrés ont été largement couverts par les excédents considérables que détient l'U. E. B. L. sur l'U. E. P.

Certains estiment que cette évolution est imputable aux mouvements de capitaux déterminés par la différence entre les taux de rendement dans l'U. E. B. L. et à l'étranger. Les sorties de capitaux privés belges et étrangers, qui avaient fortement augmenté en 1955, ont continué à s'accroître, passant de 170 millions de dollars à 185 millions en 1956, tandis que les transactions officielles se soldaient par une sortie de 29 millions de dollars contre des recettes nettes de 46 millions de dollars en 1955.

Balance générale des payements de l'U. E. B. L.

(En milliards de F. B.)

DÉSIGNATION	1956	1957
1. Opérations sur marchandises:		
Exportations f.o.b.	140,1	141,8
Importations f.o.b.	134,7	141,2
Solde	+ 5,4	+ 0,6
Opérations d'arbitrage	+ 1,9	+ 2,6
Travail à façon	+ 2,6	+ 2,6
Or non monétaire	— 0,8	— 1,1
Total	+ 9,1	+ 3,7
2. Transactions invisibles:		
Déplacements à l'étranger (1)	+ 1,0	+ 1,1
Transports	— 4,1	— 4,3
Primes et indemnités d'assurances	— 0,1	— 0,3
Revenus d'investissements	+ 3,5	+ 3,3
Transactions gouvernementales non comprises ailleurs	— 1,0	+ 0,1
Ouvriers frontaliers et travailleurs étrangers	+ 1,8	+ 2,2
Divers	+ 2,1	+ 1,9
Total	+ 3,2	+ 4,0
3. Total des transactions sur biens et services (3=1+2)	+12,3	+ 8,7
4. Donations:		
Donations privées	+ 1,0	+ 1,3
Dons gouvernementaux	»	»
Total	+ 1,0	+ 1,3
5. Mouvement des capitaux privés belgo-luxembourgeois et étrangers:		
Papier commercial	+ 1,0	— 0,9
Autres capitaux (1)	— 9,0	— 6,7
Total	— 8,0	— 7,6
6. Mouvement des capitaux officiels:		
Capitaux à long terme	— 2,0	(2) + 0,1
Capitaux à court terme	— 1,6	+ 1,4
Total	— 3,6	+ 1,5
7. Opérations non déterminées (1)	— 1,8	— 2,2
8. Erreurs et omissions	+ 0,5	+ 0,4

(1) Les opérations non déterminées paraissent comprendre surtout des opérations sur marchandises, des déplacements à l'étranger et des mouvements de capitaux privés belgo-luxembourgeois et étrangers, sans qu'il soit possible de les ventiler entre ces différentes rubriques.

(2) Les sorties de capitaux privés et les entrées de capitaux officiels comprennent une partie de l'emprunt de 30 millions de dollars de l'Etat belge sur le marché américain, qui a été souscrite par des résidents belgo-luxembourgeois; le montant de ces souscriptions n'est cependant pas connu avec exactitude.

La balance des payements fournie par le tableau ci-dessus a été dressée par le département d'études et de documentation de la Banque nationale belge. Mais son établissement étant fondé sur des règlements financiers et la réglementation des changes ayant été considérablement assouplie, les chiffres de la balance ont perdu de leur précision et doivent être considérés comme des ordres de grandeur et non comme des données exactes.

Toutefois, la lecture du tableau précédent et particulièrement l'analyse de la rubrique « Mouvement de capitaux privés » qui intéresse spécialement le problème des investissements étrangers fait apparaître un important solde négatif correspondant aux investissements belges à l'étranger et aux liquidations d'investissements étrangers dans l'U. E. B. L.

La bonne situation économique de la Belgique se retrouve dans le montant des réserves d'or et de devises détenues par la Banque nationale de Belgique.

ANNEES	RÉSERVES d'or et de devises.	OR	DEVISES
	(En millions de dollars.)		
31 décembre 1955..	1.127	929	198
31 décembre 1956..	1.143	925	218
31 décembre 1957..	1.132	915	216
31 août 1958.....	1.406	1.213	193

Ainsi, après une période de stagnation, en l'espace de 8 mois, les réserves ont augmenté de 274 millions de dollars et l'encaisse or de près de 300 millions, représentant à la cadence actuelle, 4 mois et demi environ d'importations C. A. F.

2° Régime juridique des investissements étrangers en Belgique.

Le contrôle des changes de l'U. E. B. L. est très libéral. Les différentes entraves ont été progressivement levées et la liberté est quasi totale.

a) Investissements directs.

Divers arrêtés intervenus au cours de l'année 1955 (1er, 15 et 30 décembre notamment) ont rendu la liberté des entrées et sorties aux capitaux étrangers.

Toutefois, afin de définir sans ambiguïté et de sauvegarder les droits des investisseurs de fonds étrangers, une autorisation de l'institut belgo-luxembourgeois des changes est nécessaire. Mais cette autorisation est pratiquement toujours accordée.

Aucune formalité n'est exigée pour l'achat de valeurs mobilières belges et luxembourgeoises.

Les brevets sont enregistrés par l'administration compétente sans être soumis à un examen technique préalable.

Les apports en matériel sont absolument libres.

Ce n'est d'ailleurs pas seulement dans le domaine réglementaire mais également dans le domaine pratique que les Belges font un effort particulier pour encourager les investissements étrangers. Une sous-commission constituée le 20 octobre 1953 au sein de la commission économique interministérielle a été chargée de coordonner les initiatives en matière d'investissements privés étrangers et de faciliter les formalités à accomplir lors de leur réalisation.

Un service d'accueil et d'information des capitalistes étrangers existe au ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur à Bruxelles. Ce service travaille en étroite collaboration avec l'administration de l'industrie du ministère des affaires économiques. Il est chargé d'étudier et de résoudre les problèmes que pose la réalisation pratique des investissements et d'organiser les contacts indispensables avec les milieux officiels et privés belges.

Il examine donc ces questions sous leur aspect économique dans le cadre du développement industriel de la Belgique et non pas sous leur aspect purement financier.

b) Transfert des revenus et du capital.

Aux termes de la réglementation, les revenus et bénéfices d'exploitation peuvent être rapatriés par la voie du marché libre des changes.

Toutefois, afin de faciliter les investissements présentant un intérêt économique pour l'U. E. B. L., les étrangers désireux d'apporter des capitaux aux entreprises industrielles et commerciales de l'union peuvent obtenir, en outre, moyennant certaines formalités, la garantie de pouvoir rapatrier ces capitaux dans leur pays d'origine, quelles que soient les modifications qui seraient apportées dans l'avenir aux règles actuellement en vigueur.

Pour bénéficier de cette garantie de transfert, les investissements étrangers doivent, aux termes du règlement E de l'institut belgo-luxembourgeois des changes:

1° Revêtir la forme de participation dans des entreprises industrielles ou commerciales établies sur le territoire de l'union économique belgo-luxembourgeoise ou de prêts à long ou moyen terme à ces entreprises;

2° Etre effectués en vertu d'une autorisation particulière de l'institut belgo-luxembourgeois des changes et conformément aux prescriptions de celui-ci;

3° Etre payés selon les modalités prescrites par le règlement « G » relatif aux payements reçus d'étrangers.

Moyennant ces conditions, ces investissements recoivent une garantie de transfert, c'est-à-dire l'assurance que sera délivrée à tout moment l'autorisation de transférer le produit de la réalisation éventuelle de l'investissement, ainsi que les revenus de cet investissement, à condition que soient observées quelques formalités.

En ce qui concerne les titres étrangers déposés dans les banques, leur transfert est libre. En outre, les « comptes financiers », comptes ouverts dans les banques au nom d'étrangers, sont librement transférables.

Il convient d'ailleurs de rappeler que le franc belge est convertible en toutes monnaies étrangères, tant en faveur des résidents belges que des étrangers, quel que soit leur pays de résidence. Toutefois, la convertibilité en dollars n'est pas assurée au cours officiel mais au cours du marché libre.

c) Régime juridique applicable aux sociétés étrangères.

Il n'existe aucune discrimination en ce qui concerne les entreprises étrangères par rapport aux sociétés nationales, soit à l'occasion de leur constitution, soit dans le cours de leur activité. Non seulement les investissements ne sont pas restreints, mais encore capital, actionnaires et administration peuvent être exclusivement étrangers.

Le régime fiscal des sociétés étrangères est légèrement différent de celui des sociétés belges. Les sociétés étrangères par actions sont, en effet, soumises à la « taxe professionnelle » calculée uniformément au taux le plus fort: 40 p. 100, éventuellement majorée de 10 ou 20 p. 100 (soit un taux maximum de 48 p. 100) sur le total des bénéfices réalisés (après déduction du montant des dividendes distribués).

Une telle discrimination est d'ailleurs spéciale à la Belgique et ne se retrouve pas au Luxembourg où les entreprises étrangères ont le même régime fiscal que les entreprises nationales.

L'introduction des actions et obligations des sociétés étrangères sur le marché belge doit s'accomplir dans le respect des garanties établies, dans l'intérêt du public, à l'égard des sociétés belges. C'est ainsi qu'en vertu de l'arrêté royal du 9 juillet 1935, toute émission publique de titres est soumise à l'autorisation de la commission bancaire; de plus, il y a obligation de respecter tous les règlements que celle-ci est amenée à prendre pour le placement éventuel des actions et obligations sur le marché belge.

Notons d'ailleurs que depuis 1955, la participation belge, dans une proportion déterminée au capital des sociétés créées avec des capitaux étrangers, n'est plus obligatoire.

d) Résultats.

Le grand libéralisme manifesté par la Belgique a attiré de nombreux capitaux étrangers principalement américains et à un bien moindre degré, canadiens, hollandais et anglais. Toutefois, aucune étude d'ensemble ne semble avoir été entreprise par les services officiels ou les banques belges au sujet du montant des investissements étrangers. Les seules indications disponibles concernent les investissements nord-américains fournis par les services officiels des Etats-Unis.

Alors que les investissements privés U. S. A. s'élevaient déjà à 65 millions de dollars en 1950, ils ont été en 1956 de 150 millions qui semblent s'être surtout portés sur les entreprises manufacturières et les sociétés pétrolières.

De même, plus de 250 firmes américaines travaillent en Belgique dont 150 sont effectivement installées et 100 environ ont des accords de licence. Depuis 1954, plus de 50 firmes américaines se sont établies dans le pays.

TROISIEME PARTIE

L'investissement des capitaux étrangers en France.

A. — Prémices

Les conclusions que l'on peut tirer des deux premières parties du rapport constituent les prémices de cette troisième partie, à savoir:

a) Le terme de capitaux tiers est employé dans le texte du Traité de Rome pour désigner plus spécialement les capitaux en provenance des Etats-Unis, du Canada, de la Suisse et de la Grande-Bretagne. Il s'avère que, du moins en fait, les introductions de capitaux en provenance des Etats-Unis sont à considérer sinon exclusivement, du moins essentiellement. En effet, les trois autres pays importent actuellement plus de capitaux américains qu'ils n'exportent eux-mêmes de capitaux dans le reste du monde et en particulier dans l'Europe des Six.

Pour le Canada, les principales réexportations de capitaux sont à destination des Etats-Unis eux-mêmes, autrement dit, il y a interpénétration des marchés financiers des deux dollars (Canada et U. S. A.) avec des fluctuations dans les deux sens reflétées par les changes.

Pour la Suisse, la situation de pays refuge des capitaux européens est largement exploitée par l'économie helvétique elle-même et le reflux éventuel sur le Marché commun risque d'être inférieur au flux et n'offre en tout cas que des possibilités limitées.

Pour la Grande-Bretagne, la place de Londres conserve sans doute son rôle traditionnel de « plaque tournante » du financement international, mais il est à considérer que si, dans les cinq ou six dernières années, l'importation en Angleterre de dollars U. S. A. pour comptes privés représente plus de 150 p. 100 des dollars investis à titre privé dans l'Europe des Six, le refoulement des capitaux par la place de Londres s'effectue à raison de 90 p. 100 environ en investissements dans la zone sterling et le restant en grande partie en investissements aux U. S. A.

Toujours est-il que la pénurie de dollars dans le monde (interrompue pendant quelques années par le plan Marshall) reparaît comme un phénomène de caractère structurel. Toutefois, à l'encontre de ce qui s'est passé entre les deux guerres, le marché américain présente actuellement une offre de capitaux en excédent sur les besoins de l'équipement intérieur déterminant la recherche de placements plus avantageux et peut-être plus sûrs que les investissements proposés sur le marché financier intérieur.

Ainsi que l'a fait observer le représentant des travailleurs C. G. C. à la commission des finances, une économie nationale éminente sous le rapport des capitaux disponibles n'est pas une situation nouvelle dans le monde et n'est jamais définitive. Caractérisant au cours du 19e siècle et jusqu'à la première guerre mondiale les marchés de capitaux de Londres et à un degré moindre celui de Paris vis-à-vis des autres pays et en particulier des Etats-Unis, elle s'est renversée en faveur des Etats-Unis. On peut en conclure, du moins en théorie, que l'ajustement du flux et du reflux des capitaux entre les différentes économies nationales est sujet à des vicissitudes où la volonté humaine est appelée à corriger l'effet d'avantages économiques dont les facteurs naturels sont forcément temporaires, comme le « bloc de charbon britannique ».

Quoi qu'il en soit, votre commission des finances, sur l'intervention du représentant du groupe des travailleurs C. G. T., s'est posé la question de savoir s'il serait éventuellement préférable d'accueillir plus facilement des investissements directs de capitaux américains que des capitaux britanniques, plus ou moins indirectement transférés par la place de Londres à partir d'une importation de dollars U. S. A.

Il a paru à la majorité de la commission que ce problème dont l'importance ne saurait être sous-estimée, est beaucoup moins d'ordre économique que politique ou monétaire, c'est-à-dire technique et qu'il sera abordé de ce dernier point de vue dans la partie du rapport consacrée au mesures techniques;

b) Le financement des investissements des secteurs public et parapublic par des capitaux « tiers » est préférable au financement par fonds publics.

En effet, le financement par fonds publics aboutit inévitablement à une récupération par la voie fiscale qui s'incorpore au prix des produits et est, par là même, susceptible de réduire les possibilités compétitives sur le Marché commun de certaines, sinon de toutes nos productions. Toutefois, ainsi que l'a demandé le représentant du groupe des travailleurs C. F. T. C., il convient de préciser que la substitution du capital étranger aux fonds publics, lorsqu'elle sera possible, ne saurait porter atteinte aux droits de la puissance publique en matière d'investissements publics ou parapublics, ni impliquer la disparition du financement sur fonds publics, l'affectation des capitaux étrangers devant être subsidiaire et rester dans la perspective des nécessités concurrentielles.

Aussi bien le financement par des capitaux « tiers » de l'investissement privé induit (c'est-à-dire de l'investissement privé qui n'aurait pas eu lieu sans la « propulsion » économique déterminée par l'investissement public ou parapublic) paraît indispensable: d'une part pour combler l'écart entre les besoins privés de capitaux et les possibilités de l'épargne du public; d'autre part, pour faire face à la réduction des possibilités de l'autofinancement à partir des prix concurrentiels du Marché commun;

c) Que si tel de nos partenaires du Marché commun s'assurait l'avantage d'être plus et mieux que nous alimenté en capitaux tiers, il aurait par là même des facilités immédiates d'ajustement de sa balance des payements en devises fortes, une supériorité financière indiscutable dans les combinaisons de capitaux, ententes, intégrations d'entreprises, etc., à l'intérieur du Marché commun, et vraisemblablement de plus grandes possibilités de concurrence tirées d'un meilleur équipement;

d) Sans doute le service des capitaux tiers investis dans l'économie française et le rapatriement éventuel avec bénéfice sont de nature à grever les transferts futurs en s'inscrivant au passif de notre balance des payements dans les années à venir. C'est la loi inéluctable du financement international.

Toutefois, il est à noter qu'en 1957, tandis que les investissements privés américains en France augmentaient de 194 millions de dollars, nous avons remboursé 70 millions de dollars d'emprunt public auxquels il conviendrait d'ajouter en sorties les intérêts des capitaux privés antérieurement investis. Mais les chiffres publiés par le ministère des finances et rappelés dans le livre de M. Moreau-Neret: « Valeurs étrangères et mouvements de capitaux entre la France et l'étranger de 1940 à 1955 » fait ressortir qu'en 1955, dernière année sous examen, les intérêts en dollars se sont sensiblement équilibrés avec les intérêts des investissements français aux Etat-Unis (soit environ 20 millions de dollars de transferts dans les deux sens).

Par conséquent, on peut conclure à l'existence d'une marge globale importante entre le flux éventuel de dollars dans l'économie française et le reflux des intérêts et arrérages des investissements anciens. Autrement dit, l'importation de capitaux américains ne peut être, pendant longtemps, que bénéfique à la balance des payements; c'est au contraire son fléchissement qui pourrait être dangereux et *a fortiori* le renversement du courant;

e) Au demeurant, la cotation à la Bourse des valeurs de Paris des titres d'investissements étrangers en France permet le rachat progressif de ces investissements par l'épargne française. Mais alors, ce désinvestissement étranger peut donner lieu à des rapatriements plus ou moins prématurés. Plus normalement cette libération du capital étranger dans l'économie française peut certes aboutir à de nouveaux investissements, mais peut aussi par sa mobilité même et selon son importance, poser le problème de la spéculation internationale à l'encontre des intérêts nationaux. C'est là précisément qu'intervient la discussion essentiellement technique de notre système de contrôle des changes.

B. — Climat et conjoncture

Avant de passer à l'examen des mesures techniques à envisager, votre commission des finances s'est arrêtée sur la question de savoir jusqu'à quel point il existe aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, voire en Suisse, des tendances favorables aux investissements de capitaux en France ou des préférences plus marquées pour tel ou tel de nos partenaires du Marché commun

On ne saurait faire état de ce qu'on peut lire depuis quelque temps dans la presse financière et même dans la grande presse d'information au sujet d'une sorte d'empressement des capitaux « tiers » qui se manifesterait en faveur d'investissements en France et qui se heurterait exclusivement aux maléfices de notre contrôle des changes.

A la vérité, nous sommes et ne pouvons être qu'en position générale de solliciteurs au même titre, d'ailleurs, que tous nos partenaires du Marché commun.

Exactement, il convient de ne pas sous-estimer vis-à-vis des centres financiers où il y a pléthore de capitaux: d'une part les perspectives d'investissements profitables qui s'ouvrent à l'occasion du Marché commun et en ce qui nous concerne en particulier, les investissements dans le but de corriger les déviations imputables au protectionnisme mais qui n'empêchent pas et ne minorisent pas les résultats évidents de notre effort de redressement depuis la guerre; d'autre part, l'interprétation généralement favorable des milieux d'affaires « tiers » quant aux événements politiques en France.

Pratiquement on peut tenir pour certain que des négociations engagées entre financiers ou industriels français et financiers ou industriels des pays « tiers » à l'échelon des plus grandes affaires ont donné lieu à des objections contre notre réglementation issue du contrôle des changes, à base d'autorisation discrétionnaire, impliquant des inégalités de traitement dont les motifs ne sont pas toujours révélés par l'administration, des incertitudes au sujet des opérations possibles, des complications décourageantes, etc...

A un échelon d'entreprises plus modeste, l'aide du capital étranger, concernant l'exploitation de brevets, les approvisionnements, etc., en vue du développement de notre fabrication aurait été parfois ou souvent rebutée par la minutie inutile des contrôles.

Tel est le caractère précis des doléances qui se sont manifestée devant votre commission des finances et qui permettent — confirmées d'ailleurs par une audition et par les propositions de réforme de M. Armengaud, sénateur — de considérer que d'une façon générale les apporteurs éventuels de capitaux « tiers » désireraient, et pourraient éventuellement mettre comme condition à leurs apports, une « libération » comportant un minimum de règles générales précises, mais surtout de règles égalitaires sans discrimination, de formalités simples et évidemment des garanties de sécurité. Subsidiairement, il semble que, interprètes des objections ou arguments rencontrés dans leurs négociations ou entretiens, les milieux financiers français demandent un degré de libération d'une nuance plus accentuée que les milieux industriels.

On peut tenir pour encore mieux établi, que tous nos partenaires du Marché commun font des efforts pour attirer les capitaux « tiers » en réformant tous les mécanismes de contrôle des changes qu'ils avaient institués à l'instar du nôtre pour prévenir les mêmes dangers auxquels ont été et restent exposées toutes les monnaies européennes.

Une discussion très nourrie s'est élevée au sein de votre commission des finances à propos de ce climat général dans lequel se place l'objet même de la saisine.

Dans un premier ordre d'idées concernant la position de l'offre éventuelle et celle de la demande de capitaux « tiers » :

— le représentant du groupe des travailleurs C. G. T. a fait valoir que les avantages escomptés, si l'on peut dire, par les capitaux « tiers » pour leurs investissements en France, détermineraît exclusivement les décisions des apporteurs de ces capitaux et que par suite, si ces avantages existent, nous n'avons pas à renoncer à des mesures de sauvegarde qui conservent toute leur raison d'être et que si ces avantages n'existent pas, ce n'est pas en renonçant aux mesures de protection financière que nous obtiendrons une décision favorable des apporteurs de capitaux. Il a admis toutefois, se référant à l'opinion de M. Armengaud que s'il est légitime de donner satisfaction au désir des apporteurs, en matière d'uniformité et d'impartialité de la réglementation, il n'en convient pas moins que les capitaux « tiers » s'investissent dans le cadre du plan, ce dont les apporteurs ne paraissent pas toujours se soucier. Il a conclu en précisant que des adaptations de notre réglementation pouvaient être envisagées, mais seulement dans le sens d'assurer la rentabilité normale escomptée et de certaines facilités techniques, mais que la maîtrise des activités économiques devait rester entre les mains de l'Etat ou des entreprises privées françaises en favorisant les investissements selon les secteurs conformément au plan.

A cet égard, le rapporteur précise qu'il s'agit, selon lui, d'un plan *in abstracto* n'impliquant aucun jugement de valeur sur le plan en cours d'élaboration.

Dans un ordre d'idées voisin, le représentant du groupe de la pensée française a déclaré qu'il était très dangereux et inadmissible que tous les Etats de la Communauté des six se livrent à une sorte de surenchère pour attirer les capitaux « tiers » en abrogeant les conditions mises à l'introduction et au contrôle de l'emploi de ces capitaux. Il estime que pour éviter une telle surenchère, le Conseil économique doit au contraire, formuler expressément un avis en faveur de l'unification des règles applicables aux capitaux tiers dans tous les pays de la Communauté.

Le représentant du groupe C. G. T. a objecté que cette unification fait l'objet de l'article 70 du traité de Rome, mais que la mise en application de cet article demandera beaucoup d'études et de temps. Alors que (l'unification ne dépendant pas en tout état de cause de la seule initiative de la France) dès maintenant, chacun de nos partenaires modifie sa réglementation propre en considération de ses seuls intérêts, nous ne pouvons qu'en faire autant, ce qui est l'objet du présent rapport et de l'avis à proposer au Conseil.

Dans un autre ordre d'idée, le rapporteur a attiré l'attention de la commission sur la distinction fondamentale à établir dans la technique du financement international entre :

— d'une part, les conditions d'un climat favorable (conditions au moins souhaitables) au placement d'émissions françaises sur les marchés financiers de capitaux « tiers » ou encore l'introduction aux Stock Exchange de New-York et de Londres et à la bourse de Zurich de titres d'entreprises françaises.

Le problème est alors celui de constituer sur ces places une clientèle pour les valeurs françaises étant entendu que le marché des émissions intéresserait surtout nos collectivités publiques et nos entreprises para-publiques avec la cotation en bourse correspondante. Par contre, il semble qu'il serait plus difficile d'obtenir que la clientèle des Stock Exchange anglo-saxons ou de la bourse de Zurich prenne un vif intérêt aux titres de nos grandes affaires parce que leur capital n'est pas à l'échelle du trafic financier international et qu'il ne s'y attache guère d'éléments de spéculation. Cependant si le marché commun aboutissait à la création de grands combinats industriels, le problème d'un certain financement par les grandes bourses de valeurs devrait être reconsidéré ;

— d'autre part l'intervention dans les investissements privés de « groupes financiers » apporteurs de capitaux (prélevés plus ou moins directement sur leur propre marché), auquel cas il s'agit pour ces groupes de décisions prises en connaissance de cause et dans lesquelles peuvent cependant intervenir des appréciations subjectives en matière politique autant que « l'instinct de l'homme d'affaires » concernant les chances d'investissement profitables. Le rapporteur observe notamment que le choix ou « l'approche » de décisions découleront souvent beaucoup plus de rapports humains entre les personnalités dirigeantes en cause que de l'appartenance nationale de l'apport de capitaux. Un débat très ouvert s'en est suivi.

Le représentant du groupe de la Pensée française a fait valoir qu'il y avait de grands risques actuellement pour que le lancement de tout emprunt de collectivité publique ou d'entreprise parapublique (qui d'ailleurs devrait être présenté aux autorités étrangères compétentes et pris en charge par des groupes financiers « tiers »), soit assorti directement ou indirectement de conditions politiques. En conséquence, il a engagé la commission des finances à ne pas proposer au Conseil économique d'émettre un avis sur ce sujet brûlant.

De son côté, le président de la commission des affaires économiques, qui assistait à la réunion de la commission des finances, a fait valoir que ce problème devenait d'une acuité pressante pour le financement des investissements des entreprises nationalisées, que si des redressements de tarif susceptibles d'être la conséquence de l'article 37 du traité de Rome, peuvent libérer, en ce qui concerne E. D. F. des ressources, qu'il serait sans doute beaucoup plus avantageux d'affecter comme annuités aux arrérages de capitaux mobilisés sur des marchés « tiers », il n'en reste pas moins que ces ressources peuvent être directement affectées à l'autofinancement. Mais il n'en va pas de même pour « Charbonnages de France ». Toutefois, le représentant du groupe des entreprises nationalisées s'est rendu aux arguments du représentant de la Pensée française, sur l'inopportunité actuelle d'un avis du Conseil économique en la matière.

Concernant les tractations d'intérêt privés, la commission des finances n'a pas cru devoir s'attacher aux considérations politiques ou personnelles qui peuvent intervenir dans ces transactions et qui ne pourraient donner lieu qu'à des vœux pieux. De même, elle a écarté comme n'étant pas dans l'objet de la saisine, les considérations qui peuvent surgir du « conflit » au sujet de la zone de libre échange.

C'est exclusivement dans l'optique des observations présentées par les différents groupes et rapportées ci-dessus, que votre commission des finances a abordé les problèmes techniques qui constituent l'objet pratique de la saisine.

C. — Le contrôle des changes

Ce problème très technique a nécessité de nombreuses études et requis la collaboration de plusieurs hauts fonctionnaires de la direction des finances extérieures et de l'office des changes que votre rapporteur remercie bien vivement. Citons en particulier l'audition de M. de Lavergne, inspecteur des finances, directeur de l'office des changes et les entretiens si profitables avec M. de Montalembert, sous-directeur des finances extérieures et M. Le Guen, administrateur à cette direction.

Des contacts pris par votre rapporteur et l'administrateur de la commission et l'étude approfondie des documents qui leur ont été remis ont abouti à la rédaction de diverses notes et à l'établissement de tableaux dont les plus importants figurent en annexe à ce rapport.

Concernant les problèmes techniques posés par le fonctionnement du contrôle des changes en France, le rapporteur tient à signaler le document de travail établi par le secrétariat de la commission des finances et annexé au présent rapport, qui présente une véritable codification à partir de textes promulgués selon les circonstances et les cas d'espèce.

Rappelons également que des missions de la commission des finances ont été envoyées en Italie et en Autriche. Ces missions ont établi des rapports sur le fonctionnement des contrôles des changes dans ces deux pays, qui ont fait l'objet de comptes rendus détaillés (1).

Enfin, le rapporteur tient à mentionner qu'il s'est largement servi du livre de M. Moreau-Neret, membre de l'Institut, président du Crédit lyonnais : « Valeurs étrangères et mouvement de capitaux entre la France et l'étranger depuis 1940 » (jusqu'à 1955), véritable monument consacré à la technique opérationnelle en fonction et en application d'une réglementation dont il a été déjà dit combien elle était complexe.

(1) Rapport de la mission d'étude accomplie en Italie, présenté par M. Ferre, et inséré au *J. O.* Avis et rapports du Conseil économique n° 14 du 26 juillet 1958.

Rapport de la mission d'étude accomplie en Autriche, présenté par M. Lutfalla, et inséré au *J. O.* Avis et rapports du Conseil économique n° 7 du 20 mai 1958.

Pour bien comprendre les modifications de la réglementation du contrôle des changes en son état actuel que vous propose la commission des finances, il est indispensable de rappeler pourquoi fut institué ce contrôle et à quel but il correspond.

Le contrôle des changes a été institué à la déclaration de guerre pour s'opposer à l'évasion des capitaux français et pour régler les mouvements de capitaux avec nos alliés. Pendant l'occupation la réglementation s'est efforcée d'empêcher la dépossession des Français et la mainmise sur les affaires françaises par l'occupant, à titre public ou à titre privé. Enfin, depuis la Libération, le contrôle des changes vise:

a) A empêcher l'évasion des capitaux français, ainsi que les sorties des capitaux étrangers correspondant à des investissements antérieurs à 1949 ou à 1952 pour les monnaies autres que le dollar et le franc suisse;

b) A admettre, sous le principe d'un contrôle comptable sévère, et d'une autorisation discrétionnaire, l'introduction de capitaux étrangers considérés comme utiles dans l'aire territoriale de la zone franc;

c) A régler les conditions de rapatriement de ces capitaux dans leur pays d'origine de telle sorte qu'il ne puisse y avoir des mutations préjudiciables à notre balance des payements entre les devises à l'entrée et les devises à la sortie;

d) A régler les conditions d'emploi et de circulation des capitaux étrangers introduits en France, afin de protéger la possession du patrimoine national par les Français, notamment du portefeuille français de valeurs étrangères. Souci primordial sous l'occupation ! Il convient de noter que l'achat de valeurs étrangères en France par des étrangers pour les revendre sur leur marché d'origine ou d'autres marchés étrangers, reviendrait à un rapatriement « frauduleux ».

Une des difficultés de l'analyse du contrôle des changes résulte du fait qu'il établit une distinction de base non pas d'après la nationalité effective des personnes physiques ou morales dont les actes tombent sous le coup de la réglementation, mais d'après la qualité de non-résident ou de résident dans la zone franc.

On remarquera d'abord que les résidents, c'est-à-dire d'une façon générale les Français, sont, non seulement sous le coup de la défense d'exportation de leurs capitaux, mais qu'ils sont tenus de céder la plupart des devises qu'ils acquièrent. C'est le cas notamment des devises provenant de l'exportation de marchandises à l'étranger, de la rémunération de services rendus à l'étranger, et d'une manière générale de tout revenu ou produit à l'étranger. Une exception importante est faite pour les comptes E. F. A. C., c'est-à-dire pour 10 p. 100 des devises provenant de l'exportation des marchandises.

Par contre, toute devise ne provenant pas de ces sources, notamment tout ce qui a caractère de capital, n'est pas obligatoirement cessible à l'office des changes ou à la Banque de France et peut être conservé par le propriétaire résident, c'est-à-dire d'une façon générale par le propriétaire français. Le cas le plus intéressant pour notre rapport est celui de la vente à l'étranger de valeurs mobilières étrangères par un Français. Sans doute, l'office des changes n'a pas voulu faciliter la constitution d'avoirs en devises grâce à des ventes de titres. Il a eu seulement en vue des arbitrages tendant à faire disparaître ou à diminuer l'importance des titres étrangers de qualité secondaire, en permettant l'acquisition de grandes valeurs internationales, et en fixant une limite dans le temps à ce genre d'opérations. Nous retrouverons cette question un peu plus loin à propos de la Bourse de Paris.

A l'effet d'appliquer tous les règlements qui constituent le contrôle des changes et qui correspondent aux buts que nous venons d'énumérer plus haut, les non-résidents ne peuvent pas être titulaires de comptes ou de dossiers ordinaires chez les banquiers ou agents de change établis en France. Ils peuvent avoir des comptes ou des dossiers spéciaux qui leur sont ouverts chez des intermédiaires agréés, selon deux formules: ouverture d'un compte étranger ou bien ouverture d'un compte capital.

Les comptes étrangers se divisent eux-mêmes en deux catégories selon les zones monétaires auxquelles appartiennent les titulaires de ces comptes. Il y a, d'une part, les comptes francs libres qui sont spécialement affectés aux résidents de la zone dollar, et d'autre part, les comptes étrangers en francs transférables qui sont affectés aux résidents de la zone sterling des pays de l'O. E. C. E., de l'Argentine, du Brésil, du Japon, etc.

La différence essentielle entre les comptes francs libres et les comptes étrangers en francs transférables réside en ceci qu'un compte franc libre peut être transféré au crédit d'un compte étranger quelle qu'en soit la nationalité, par conséquent, aussi bien d'un compte étranger en francs transférables que d'un compte francs libres, et d'une manière générale peut être reconverti en dollars et partant, en toute devise cotée sur le marché de Paris, tant en ce qui concerne le capital obtenu après la liquidation de l'investissement, avec plus-value ou non, que les arrérages ou produits annuels de l'investissement.

Par contre, un compte étranger en francs transférables ne peut être transféré qu'au crédit d'un compte étranger en francs transférables de même nationalité et ne peut être converti, en cas de désinvestissement qu'en la devise de la nationalité du compte à débiter. Toutefois, une « intertransférabilité » existe entre comptes des ressortissants de l'U. E. P., c'est-à-dire que le transfert peut être effectué au crédit de tout compte de la nationalité d'un pays membre de l'U. E. P., si le compte à débiter est lui-même ouvert au nom d'un résident dans un des pays de l'U. E. P.

En principe, la création d'un compte étranger procède nécessairement de la livraison de devises à l'office des changes par le canal d'un intermédiaire agréé. Cette livraison permet, sans autorisation de l'office des changes, l'ouverture par un intermédiaire agréé, d'un compte étranger en francs libres ou en francs transférables selon la zone monétaire de la devise livrée à l'office des changes.

Les comptes capital ont été créés pour permettre aux non-résidents de gérer les avoirs non transférables qu'ils possèdent en France. A l'inverse des comptes étrangers, il ne s'attache à leur possession aucun droit de reconversion du produit du désinvestissement en la devise d'origine. Néanmoins, le principe subsiste de la division en zones monétaires selon l'appartenance du titulaire du compte: zone dollar exclusive ou zone de transférabilité (un compte dollar pouvant d'ailleurs être muté dans la zone de transférabilité, mais la réciproque étant impossible).

La différence entre les comptes capital et les comptes étrangers réside, dans le régime des opérations susceptibles d'être effectuées au moyen de ces comptes: les comptes étrangers étant réservés à des opérations relativement simples et contrôlables; les comptes capital s'appliquent au contraire à des opérations ou à des investissements beaucoup plus complexes ou antérieurs à 1949 ou à 1952 pour les monnaies autres que le dollar et le franc suisse. Que si le produit d'un désinvestissement est simplement porté au crédit du compte capital correspondant et ne peut donner lieu à un transfert en devises, il n'en reste pas moins loisible au titulaire d'un compte capital d'en céder le solde contre devises à un étranger candidat investisseur en France. Par là même, il s'est institué un marché des comptes capital. Mais comme les possibilités du franc capital sont plus limitées, par le régime même des comptes, il y a une légère décote du franc capital par rapport au cours officiel, qui est actuellement de l'ordre de 6 à 7 p. 100, avantage à l'entrée puisque l'investisseur étranger peut obtenir plus de francs avec les devises qu'il met en jeu, inconvénient au moment du désinvestissement et du rapatriement puisqu'il devra négocier son solde créditeur avec le risque d'une décote qui pourra être supérieure à la cote qu'il a trouvée à l'entrée.

Le principe général de base étant que l'investissement de capitaux étrangers en France est soumis à autorisation, il n'en reste pas moins que le but recherché par le mécanisme des comptes que nous venons d'exposer n'est pas de mettre une barrière à l'entrée des capitaux, mais simplement de vérifier l'utilisation des fonds et de permettre le recensement et le contrôle des transferts ultérieurs occasionnés par ces apports.

L'utilisation par un étranger pourvu de moyens de payement en France de son compte créditeur quel qu'il soit peut s'appliquer à l'acquisition de biens immeubles ou de droits immobiliers, de valeurs mobilières cotées en Bourse ou non, à la souscription à l'augmentation de capital d'une société, à la prise de participation dans une société, à l'acquisition de fonds de commerce ou de prêts à des résidents.

Chacune de ces opérations donne lieu à des autorisations selon deux formes différentes: les unes constituent des dérogations générales automatiques, les autres sont accordées à titre individuel après examen des cas d'espèces.

Les dérogations générales s'appliquent aux acquisitions de biens immeubles ou de droits immobiliers, aux acquisitions de valeurs françaises cotées en Bourse et aux prêts à des résidents sous des conditions dont l'économie générale concerne essentiellement la régularité de la cession des biens ou valeurs et, dans le cas des prêts, d'un maximum du montant fixé à 10 millions et un taux d'intérêt qui ne peut excéder 6 p. 100.

En ce qui concerne les dérogations particulières, qui s'étendent à toutes les autres opérations, elles doivent être soumises à l'Office des changes. Nous ne reviendrons pas sur les principes dont sont inspirées en la matière les décisions du ministre des finances, ou par délégation de l'Office des changes ou du comité des investissements qui fonctionne auprès de lui.

Les points litigieux qui doivent retenir l'attention du Conseil économique concernent en premier lieu l'application de capitaux étrangers au financement des entreprises françaises à forme de société ou encore à la création d'entreprises sans participation de capital français. Deux points de vue doivent être distingués: celui de la dépossession de propriétaires français en biens pouvant être considérés comme patrimoine national, et celui du commandement dans les sociétés de droit interne français qui, comme l'on sait, est dévolu par l'assemblée générale à un président et à un conseil d'administration dont il y a lieu d'être certain que leur politique ne nuira pas à des intérêts français légitimes.

En la matière, il semble que seul soit à retenir le problème du commandement, la possession étant secondaire et susceptible de se modifier incessamment par le jeu de la cotation en Bourse.

En second lieu, il convient de ne pas sous-estimer l'importance du régime des autorisations lorsqu'il s'agit des apports en nature. En particulier, se pose le problème de l'évaluation de ces apports et de leur rémunération légitime (redevances pour brevets, par exemple) ; mais aussi celui de l'intérêt économique de l'acquisition. A cet égard, on doit considérer qu'il peut y avoir des importations soit de pièces détachées, soit de matières premières entrant dans la composition d'un produit qui concurrencerait les marchandises françaises sur le marché intérieur ou sur le Marché commun. Ou encore qu'il s'agisse d'apports en nature destinés à déguiser des importations hors contingent ou à donner lieu à des redevances pour brevets par exemple, masquant des transferts de bénéfices.

Une discussion serrée s'est instituée au sein de votre commission des finances à propos de l'élargissement et de la libéralisation du fonctionnement des comptes étrangers et des comptes capital et au sujet du régime des autorisations. Elle s'est naturellement inspirée des mesures les plus récentes qui ont été prises à l'étranger pour attirer les capitaux tiers et qui, dans certains cas vont jusqu'à l'abandon du principe du contrôle ou le rendent pratiquement inopérant.

Concernant le fonctionnement des comptes étrangers, la majorité de votre commission des finances a estimé qu'il y avait lieu d'élargir le principe des comptes francs libres, de manière que le statut de ces comptes s'applique non seulement aux personnes (physiques ou morales) de nationalité étrangère résidant dans les pays de la zone dollar, mais aussi bien à tout investisseur apportant des devises appréciées ou librement convertibles en dollars comme le francs suisse. Autrement dit, que le critère de la résidence ou de l'appartenance de l'investisseur limité à la zone dollar doit être remplacé par le critère de la qualité de la devise quel que soit l'investisseur, y compris les dollars, francs suisses, etc., provenant des comptes E. F. A. C.; qu'en particulier la vente à l'étranger sans remploi des valeurs mobilières étrangères ou tous autres avoirs français à l'étranger par leurs possesseurs français, puisse donner lieu lorsqu'il s'agit de rapatriements en dollars, francs suisses, etc., à l'ouverture d'un compte francs libres à la demande du vendeur français s'il le désire, de préférence à l'obligation de vendre ses devises sur le marché des changes.

Le rapporteur a précisé qu'il s'agit là tout simplement de poser en principe que le rapatriement d'un avoir à l'étranger peut, à la demande du possesseur français, ouvrir un droit à une réexportation ultérieure de capitaux dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une introduction de capital étranger pour compte d'un étranger. Il a tout spécialement insisté sur le fait que cette faculté donnée à des Français possesseurs d'avoirs à l'étranger ne préjuge en rien de la fiscalité applicable à ces avoirs et n'implique notamment aucune amnistie quant aux fraudes contre cette fiscalité puisque l'ouverture d'un compte de francs libres, voire d'un compte étranger, ne peut se faire sans déclaration des noms et qualités du titulaire.

Dans le même esprit et corrélativement, votre commission des finances a été d'avis que le statut des comptes capital dont les soldes sont simplement transférables au crédit d'un compte capital de même nationalité devrait être élargi en vue de permettre en toute liberté les transferts des soldes entre les ayants droit des comptes francs libres, sans considération de la nationalité du titulaire.

Passant à un autre ordre d'idées, celui du régime des autorisations, votre commission des finances a examiné les différents systèmes appliqués à l'étranger en vue de remplacer les autorisations à la discrétion, sinon à l'arbitraire des autorités financières, par des règles générales qui concernent soit la proportion maximum du capital étranger dans les sociétés de droit interne, soit le statut de sociétés créées entièrement à capital étranger pour des entreprises d'intérêt national, soit la composition du commandement notamment, en l'espèce, des dispositions prévoyant que même en cas de participation majoritaire étrangère, le président et un certain nombre d'administrateurs doivent appartenir à la nationalité du siège de l'exploitation, soit enfin comme en Italie, le maintien du régime de l'autorisation sous réserve qu'elle est de droit si la réponse à la demande n'est pas arrivée dans le délai d'un mois.

Avant de faire un choix dans cet éventail de formules, le rapporteur s'est efforcé de dégager le principe général auquel on pourrait en quelque sorte accrocher la réforme de notre réglementation.

En premier lieu les dispositions du contrôle des changes qui s'appliquent aux capitaux « tiers » constituent des mesures préventives à l'encontre d'opérations qui ne sont pas toujours interdites aux Français eux-mêmes. De toutes façons pour les Français, ne tombent sous le coup de sanctions *a posteriori*, que les actes commis en infraction caractérisée au droit commun. Il faut tenir compte d'ailleurs que, après la mise en route du Traité de Rome, des modifications du code du commerce devront intervenir en application des articles 85 et 86 concernant la concurrence déloyale.

On est ainsi amené à penser que pour donner satisfaction aux critiques légitimes de notre réglementation, tout revient à départager d'abord les responsabilités de droit ou de fait du commandement des entreprises entre les ayants droit français et les apporteurs étrangers.

Lorsque les ayants droit français détiennent en droit et en fait toutes les possibilités et toutes les responsabilités du commandement, il serait logique de réduire les contrôles exercés sur les capitaux tiers au minimum compatible avec les garanties de rapatriement des produits et des désinvestissements, qu'on leur assure à l'encontre du droit commun applicable aux capitaux français « interdits de sortie ».

On est ainsi conduit à proposer que les autorisations soient remplacées par une simple déclaration initiale et un enregistrement de tous les mouvements et actes de disposition assurés par le mécanisme des « comptes étrangers » et des « comptes capital » sous la responsabilité des intermédiaires agréés, chaque fois que le commandement de droit ou de fait est détenu par les ayants droit français légalement responsables de la direction et de la gestion des affaires.

La commission des finances n'a pas paru dans son ensemble opposée à ce principe. Toutefois, diverses objections ont été présentées.

Un membre de la commission a déclaré qu'il trouvait excessif de maintenir le régime de l'autorisation pour les participations majoritaires, ou « totales » si l'on peut dire, dans les grandes entreprises à forme de société. Il serait quant à lui partisan d'un régime de déclaration pure et simple généralisée au lieu et place du régime d'autorisation discrétionnaire. Le rapporteur déclare que dans son esprit il s'agissait seulement d'abroger les formes de contrôle sujettes à critique lorsqu'il y a présomption qu'elles sont inutiles ou injustifiées, mais non de renoncer au principe du contrôle, qu'au surplus l'exercice du régime d'autorisation ne doit pas être spécialement sévère ou pointilleux en France, puisque en 1957 les investissements privés U. S. A. s'élevaient à $ 426 millions, contre $ 424 millions en Allemagne. Enfin, il n'y a aucun inconvénient à assortir le régime des autorisations (lorsqu'il y a lieu de la maintenir) de la condition résolutoire adoptée en Italie, c'est-à-dire que l'autorisation requise pour quelque motif que ce soit, est réputée acquise lorsqu'il s'est écoulé un mois après le dépôt de la demande sans réponse de l'autorité compétente.

Plus serrée a été la discussion autour de l'essence et des responsabilités du commandement des entreprises.

Concernant les entreprises appartenant à des personnes ou à des associations de personnes physiques, il ne semble pas qu'il y ait de grandes difficultés à établir la distinction en matière de maîtrise de fait, entre la prédominance de l'élément français ou celle de l'apport de capitaux tiers. De toutes façons c'est à l'apporteur de capitaux tiers qu'incombe la responsabilité d'opter entre la déclaration pure et simple, et la demande d'autorisation, mais il se mettrait dans un très mauvais cas s'il survenait un litige avec son associé français et s'il se trouvait en position irrégulière vis-à-vis de la réglementation des apports de capitaux tiers, parce qu'il détiendrait un moyen de pression excessif sur le commandement de l'entreprise.

S'agissant des grandes sociétés à capital très dispersé, plusieurs commissaires ont fait des réserves, notamment le représentant du groupe C. G. T.-F. O., sur l'efficacité de la distinction entre participation minoritaire et participation majoritaire déterminant le commandement, comme le moyen d'ouvrir le droit à déclaration pure et simple ou de maintenir le régime des autorisations.

A toutes les objections de cet ordre le rapporteur a répondu que l'habitude des « pouvoirs en blanc », déplorable à tant d'égards, reconstitue en fait entre les mains des banques la concentration des mandats des actionnaires et particulièrement entre les mains des banques nationalisées. Par là même, il appartient indirectement à la puissance publique que le commandement français ne soit pas illusoire et fasse observer toutes les recommandations en matière de plan (par exemple) pour autant que la participation française est réellement majoritaire.

Beaucoup plus délicat est le cas où une participation étrangère minoritaire et même très minoritaire détient un moyen de contrainte irrésistible tel que l'échéance ou le renouvellement d'un prêt, un contrat révocable d'exploitation de brevet ou de fournitures de pièces détachées, ou d'approvisionnements de la matière à traiter, etc.

Cette situation ne paraît pas au rapporteur en contradiction avec le principe de la déclaration pure et simple d'un apport étranger minoritaire. En effet, la déclaration doit indiquer normalement les moyens techniques (prêts, brevets, contrats, etc.) possédés par les ressortissants des pays tiers et leur permettant d'exercer indirectement des contraintes sur l'exercice du commandement français majoritaire. Il faut simplement prévoir que les administrations de contrôle alertées par la déclaration, seraient habilitées, dans le délai d'un mois, à requérir l'application du régime des autorisations pour les actes de disposition impliquant la contrainte de l'entreprise exploitée par des capitaux français majoritaires.

D. — Le régime de la bourse des valeurs

La libre circulation des capitaux à l'intérieur du Marché commun permet dès maintenant d'envisager la cotation aux marchés des valeurs de Paris, Francfort, Milan, Bruxelles et Amsterdam des principales valeurs de chaque pays de la Communauté. Cette cotation n'impliquera pas pour autant que l'épargne de chacun de ces pays, déjà insuffisante en général pour le financement des investissements nationaux, apportera un supplément de ressources au financement général des investissements dans la Communauté.

Dès lors, il risque d'y avoir seulement dépossession réciproque des grandes valeurs nationales et l'on peut craindre, en particulier, que le public français n'arbitre les valeurs françaises contre les valeurs allemandes, dans le climat psychologique actuel où la prospérité de l'économie allemande et la solidité du mark sont présentées comme exemple. Il ne faudrait surtout pas que l'épargne française nouvelle soit attirée exagérément par ce genre de placement.

Il vient tout naturellement à l'idée que les capitaux « tiers » pourraient en principe fournir des ressources nouvelles et assainir en l'élargissant le trafic des valeurs dans la Communauté et qu'il y aurait dès lors un intérêt évident à faire de la place de Paris le point de départ de ces capitaux vers les quatre autres grandes places de la Communauté, la Bourse de Paris devenant ainsi une sorte de « plaque tournante » des capitaux de la Communauté avec les grandes places de New-York et de Londres.

C'est là un vieux rêve encouragé vers les années 1930-1934 par le déclin d'Amsterdam, par les difficultés que les innovations ou les restrictions des régimes totalitaires apportaient aux bourses allemandes et italiennes et *surtout* par l'afflux torrentiel des capitaux étrangers en France.

Or, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, il n'existe aucun indice vraiment sérieux, aucune perspective d'un éventuel afflux de capitaux « tiers » en France en dehors de ceux que peuvent apporter des « groupes » en quête de participations ou de créations profitables. De là à voir ces capitaux refluer sur le marché des valeurs il y a vraisemblablement loin.

Mais la véritable question n'est pas là. Le rôle et le fonctionnement de place réellement internationale, à l'instar de l'hégémonie qu'exerçait le Stock Exchange de Londres dans le trafic international des valeurs de toute provenance ne sauraient plus être envisagés actuellement.

En effet, en ce qui concerne la place financière de Londres, le Gouvernement anglais a été soumis aux mêmes préoccupations monétaires que le Gouvernement français. Il devait défendre la livre sterling et avait spécialement besoin de réglementer l'emploi des balances sterling possédées par des pays étrangers ou des dominions.

A cet effet et sans entrer dans d'autres détails :

1° Comme nous l'avons déjà vu, les ressortissants du Royaume-Uni ne peuvent, depuis juillet 1957, acheter des valeurs étrangères venant d'autres pays de la zone sterling ;

2° Les ressortissants des pays étrangers sont toujours assujettis à des conditions extrêmement strictes pour le remploi des titres leur appartenant et négociés par eux en Angleterre ; le principe d'origine étant qu'une vente de titres au Stock Exchange pour le compte de non-résidents n'est possible qu'autant que les titres à vendre sont libellés en sterling et ne comportent pas d'option de payement en une devise sous contrôle.

A vrai dire, on ne voit pas du tout, d'une manière générale, si le Stock Exchange de Londres exclut par la force des choses actuelles toute possibilité d'apporter et de mettre effectivement en vente lorsque la demande est supérieure à l'offre, les titres en provenance des marchés où l'offre est supérieure à la demande — ce qui constitue essentiellement le trafic international des valeurs mobilières — et comment la place de Paris pourrait être amenée à jouer un pareil rôle.

Peut-on même envisager pour la Bourse de Paris un rôle semblable au sein de la Communauté des Six ?

Ce serait anticiper largement sur l'abrogation de toutes les interdictions actuelles à la circulation des capitaux entre les pays de la Communauté. Certainement cette liberté de circulation sera progressivement aménagée par les législations nationales et les hautes autorités avant que l'intercommunication des cinq grandes Bourses de l'Europe des Six permette à un donneur d'ordres français d'opérer sur la Bourse de tel pays membre de la Communauté où sont moins rigoureuses certaines discriminations ou interdictions du droit interne français en matière d'évasion des capitaux.

Par là même, il est apparu tout à fait prématuré, à la commission des finances, d'examiner le problème qui se poserait — si cette possibilité existait pour nos nationaux en application du Marché commun — au sujet du maintien ou de l'abrogation des restrictions et interdictions actuelles à l'utilisation des disponibilités des « comptes étrangers » de toute nature.

Il n'en reste pas moins que c'est par le truchement des ventes et achats de valeurs internationales (tant par les nationaux que par les « étrangers ») que tout le système du contrôle des changes peut être tourné, si, d'une part, il existe une liberté inconditionnelle de circulation des capitaux dans le Marché commun à l'échelon des particuliers et si, d'autre part, la libération des ventes et achats de valeurs internationales existe plus ou moins sur une des places boursières de la Communauté. Or, il semble que l'on s'y achemine quelque peu à Bruxelles et à Amsterdam.

En conséquence de ces incertitudes à l'égard du régime des Bourses et de la liberté de circulation des capitaux dans le Marché commun, l'intervention du représentant du groupe de la Pensée française à la commission des finances pour réclamer l'unification des législations des six pays de la Communauté applicable à l'introduction et aux actes de disposition des capitaux « tiers » prend sa véritable signification d'impérieuse nécessité et aussi bien des mesures applicables aux capitaux nationaux, aux fins de garantir l'ajustement des balances nationales des payements qui sont plus particulièrement menacées.

La solution que l'on cherche aux problèmes boursiers qui ressortissent au Marché commun, paraît cristallisée dans certains esprits par la notion de « franc financier ». Rien de précis ne paraît fixé quant au fonctionnement de ce nouveau marché des changes à instituer en vue de faciliter de larges opérations boursières. Toujours est-il que l'offre et la demande ne pourraient qu'être déterminées sur ce marché par l'affectation des ressources en devises distraites des rentrées au fonds d'égalisation des changes, avec lesquelles celui-ci fait face dans une certaine mesure au déficit commercial. Certains prévoient même la légalisation de l'achat ou de la souscription de titres internationaux et de la vente de titres français par des étrangers, ce qui revient à lever l'interdiction d'exporter des capitaux français.

Si la commission des finances n'a pas cru pouvoir retenir de telles suggestions, elle a envisagé, par contre, la nécessité de donner une solution originale à la gestion du portefeuille français des valeurs étrangères particulièrement en matière d'augmentations de capital. En effet, le contrôle des changes se propose de protéger la possession de ce portefeuille, tout en prohibant en principe l'exportation de capitaux français évidement indispensable pour maintenir l'importance relative de la participation française dans le capital des entreprises internationales.

A la vérité, la contradiction est plus apparente que réelle, car si l'Etat a intérêt, pour les raisons que nous avons indiquées plus haut, à maintenir d'une façon générale les res-

sources de change que représente la possession de ce portefeuille par des Français, il n'existe un intérêt général à maintenir l'importance relative de la participation française au capital de grandes entreprises internationales que dans quelques cas particuliers.

De là est née — ou plus exactement s'est développée — à la faveur des réticences de l'office des changes à livrer ou à ne pas livrer les devises nécessaires tout en autorisant les souscriptions françaises aux augmentations de capital, l'institution du marché des devises-titres.

A la vérité, le marché des devises-titres découle des opérations d'arbitrage entre Paris et les places étrangères rendues possibles et nécessaires, par le droit dont nous avons parlé plus haut des porteurs français de valeurs étrangères de vendre celles-ci sur leur marché d'origine, de conserver pendant un délai de trois mois la disponibilité en devises sur la place de vente, — et de la remployer en une autre valeur étrangère plus intéressante ou de rapatrier ces devises en les cédant au fonds de stabilisation. Par définition, la devise-titre est une créance sur la place d'origine, née de la vente d'un titre étranger vendu par un Français au profit de celui-ci.

Par suite, lorsque la souscription autorisée à une augmentation de capital en vertu d'un droit attaché à la possession d'une valeur étrangère ne donne lieu à aucune livraison de devises pour l'office des changes, force est bien au souscripteur d'acheter les devises-titres correspondantes nécessaires à sa souscription.

Celles-ci sont mises à la disposition du souscripteur par les arbitragistes professionnels dont l'activité consiste à tirer profit de la différence des cours des titres à la parité des changes entre deux ou même trois places différentes, par des ventes et achats rendus possibles par le délai de trois mois pour le remploi de la vente sur leur marché des valeurs étrangères, possession française.

Le prix des devises-titres est souvent très supérieur au cours des changes. En effet, en raison de l'étroitesse du marché du titre étranger considéré à Paris, la cotation à la Bourse fait ressortir un prix du titre beaucoup plus élevé que celui qui est coté sur le marché d'origine à la parité des changes. Dès lors, le prix de la devise-titre correspondante demandé par un arbitragiste est obtenu compte tenu des frais, par la division du prix d'achat sur Paris, par le prix de vente sur la place d'origine, autrement dit le surprix de la devise-titre est proportionné à la prime du cours du titre à Paris par rapport au cours sur le marché d'origine à la parité des changes.

Cet état de choses est souvent très dommageable au maintien de l'importance relative des participations françaises dans les grandes affaires internationales en rendant ce maintien très onéreux pour l'épargne française. On ne voit pas, cependant, qu'il puisse y être remédié d'une façon générale sans compromettre l'ajustement de notre balance des payements par l'affectation systématique de devises libres aux augmentations de capital, ou par le mythe d'un franc financier.

Par contre, on pourrait envisager pour certaines valeurs internationales dont la possession française présente un caractère d'intérêt général, sous réserve que l'importance de la participation française comporte des droits permettant d'agir sur la politique des entreprises émettrices, qu'il soit créé un fonds en devises afin d'intervenir à l'occasion sur le marché des devises-titres correspondant.

Conclusions.

Votre commission des finances s'est trouvée placée par l'objet même de la saisine sous l'emprise de l'idée force du traité de Rome, savoir:

La construction d'une communauté économique dont l'objectif sera le plein emploi ou les meilleures conditions de l'emploi possibles et le relèvement du standard de vie de toute la population, en contraste, par conséquent avec le déterminisme de l'emploi et du standard de vie d'une économie strictement libérale.

Il est apparu que si l'énorme majorité, sinon l'unanimité des commissaires, est fondamentalement d'accord sur la tendance sociale à imprimer à l'économie actuelle, il s'en faut que tous soient également convaincus que les immenses possibilités ouvertes par la science aux applications techniques permettent d'obtenir, dans une économie de marché, des certitudes en matière d'emploi et en matière d'amélioration du standard de vie. Le rapporteur entend par là que les disciplines économiques appropriées sont encore à trouver, avant même de parler de l'adhésion des uns et des autres auxdites disciplines. Tout au plus, peut-on parler d'« approches ».

Ainsi que le dit et le démontre M. Diéterlen dans un livre récent, l'investissement est au centre de la vie économique où les préoccupations en question prennent une place plus ou moins prépondérante, ce qui est le cas à des degrés divers pour les six pays qui vont entrer en communauté.

Il s'ensuit que les politiques d'investissement devraient être subordonnées à la mesure et aux calculs qui débouchent naturellement sur les voies d'exécution, c'est-à-dire sur toutes espèces de contrainte. Par le fait de la différence initiale des structures des résistances à contrainte, de notables divergences existent entre les économies nationales de la future communauté. Un seul point est commun, c'est le déséquilibre organique entre les besoins de capitaux pour l'investissement et la formation de l'épargne privée, car du fait qu'il y a investissement par voie d'autorité et investissement privé induit, il n'y a plus d'équilibre stable entre la formation des capitaux par l'épargne et l'investissement.

En ce qui nous concerne, le Conseil économique permettra au rapporteur de caractériser l'économie française par un « mot »: dans notre construction économique nationale, nous avons eu souvent des tolérances pour « l'imagination » des ingénieurs en opposition avec le conformisme d'une économie générale de notaire.

Quoi qu'il en soit, c'est par l'introduction de capitaux tiers, ainsi désignés parce qu'ils seront fournis par des marchés financiers extérieurs à la Communauté, que nous pouvons obtenir un complément indispensable à nos investissements et une révision de ceux qui peuvent être aberrants, en telle manière que nous abordions les problèmes concurrentiels du Marché commun, par rapport à nos partenaires, avec des conditions compétitives qui nous assurent précisément les meilleures conditions d'emploi et de standard de vie.

En pratique, les excédents de capitaux tiers qui pourraient trouver des emplois rémunérateurs en France dans la perspective du Marché commun n'existent qu'aux Etats-Unis.

Il va de soi que tous nos partenaires sont également avides de s'assurer l'aide des capitaux américains car tous ont plus ou moins des imperfections structurelles ou fonctionnelles à corriger.

L'objet de la saisine concerne exclusivement ou à peu près les difficultés qui résultent de notre réglementation sur le contrôle des changes destinée à protéger notre balance des payements contre l'évasion des capitaux nationaux, et éventuellement, les divagations des capitaux étrangers investis dans l'économie française avant la guerre ou depuis lors. Pareil contrôle existe dans tous les pays de la Communauté et s'inspire du même principe, savoir l'autorisation discrétionnaire par les autorités financières et monétaires nationales selon les cas d'espèce.

Au contraire, les apporteurs de capitaux voudraient des règles générales uniformes, pas de discrimination, des formalités réduites au minimum, aussi bien pour l'introduction que pour les actes de disposition, des garanties de sécurité des placements, de transfert et de rapatriement en matière de bénéfices ou de produits et éventuellement pour le capital désinvesti.

En l'état actuel des choses, on assiste à une espèce de surenchère des pays de la Communauté pour attirer les apporteurs. Cette surenchère ne peut nous laisser indifférents, mais il est apparu à votre commission des finances:

1° Qu'il était hautement désirable que les législations de contrôle des changes soient unifiées entre tous les pays de la Communauté, les préservent de la fuite des capitaux nationaux en cas de difficultés monétaires et de la spéculation internationale sur les monnaies et les valeurs;

2° Que ne pouvant empêcher nos partenaires de prendre les devants dans des mesures de libération s'appliquant à l'introduction, aux actes de disposition et à la circulation des capitaux tiers, il convenait de réformer notre réglementation;

3° Que, dans la mesure du possible, il importait de canaliser les capitaux tiers vers les investissements conformes au plan, ou du moins en vue d'une construction économique surbordonnée à l'intérêt général et respectueuse de tous les intérêts privés français légitimes.

C'est dans cet esprit que votre commission des finances a approuvé par 21 voix et 2 abstentions, le rapport que j'ai l'honneur de vous présenter et vous soumet l'avis qui sanctionne la saisine. Cet avis est divisé en deux chapitres:

— l'un concernant les principes selon lesquels une libération de notre réglementation des changes peut être amorcée dès maintenant;

— l'autre concernant les mesures techniques à prendre en application des principes.

Si les mesures techniques que nous avons l'honneur de vous proposer, paraissent modestes par rapport à l'ampleur du problème, il est apparu à votre commission des finances, après avoir précisé tous les aspects de ce problème, qu'une sage discrimination devait être faite entre les élargissements libératoires qui ne présentent pas d'inconvénients majeurs et des mesures plus spectaculaires qui pourraient être prématurées, voire aventurées.

ANNEXES AU RAPPORT

SOMMAIRE

ANNEXE n° 1. — Montant des opérations en capital entre la France métropolitaine et les pays étrangers de 1951 à 1957.

ANNEXE n° 2. — Montant des opérations en capital entre la France métropolitaine et divers pays ou groupes de pays étrangers au cours de l'année 1957.

ANNEXE n° 3. — Montant des opérations en capital entre la France métropolitaine et les différents pays membres du Marché commun au cours de l'année 1957.

ANNEXE n° 4. — Etude de la réglementation des investissements étrangers :

I. — Sous quelle forme les capitaux étrangers peuvent-ils être introduits en France ?

II. — Formes susceptibles d'être revêtues par les investissements de capitaux étrangers.

III. — Réalisation de l'investissement.

IV. — Fonctionnement des sociétés à capitaux étrangers.

V. — Transfert des produits des capitaux étrangers investis en France.

VI. — Liquidation des investissements étrangers.

ANNEXE N° 1

Opérations en capital entre la France et les pays étrangers de 1951 à 1957.

(En millions de dollars monnaie de compte.)

DÉSIGNATION	1951		1952		1953		1954		1955		1956		1957	
	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.
A. — Investissements et crédits privés	118,2	87,9	145,1	73,7	180	84,6	182,7	146,7	215,1	195,3	205,9	163,4	388,9	200
1. Liquidation et constitution d'investissements privés français à l'étranger	69,6	23,1	70	29,7	52,8	33,2	66,8	39,8	40,5	83,6	28,5	79,2	36,9	41,5
2. Constitution et liquidation d'investissements privés étrangers en France	48,6	63,2	51	44	116,3	51,4	115,9	94,3	174,6	89,3	177,4	84,2	317,1	158,5
3. Crédits privés	»	1,6	24,1	»	10,9	»	»	12,6	»	22,4	»	»	34,9	»
4. Divers	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
B. — Investissements et emprunts publics	23,1	115,3	219,7	188,9	110,6	215,3	0,9	259,7	1	200,2	43,7	185,6	278,4	122,6
1. Emprunts et remboursements d'emprunts français à l'étranger	23,1	115,3	219,7	188,9	110	215,3	»	259,7	»	198,2	42,6	156,9	277,7	122
2. Liquidation et constitution d'investissements publics français à l'étranger	»	»	»	»	0,6	»	0,9	»	1	2	1,1	28,7	0,7	0,6
Totaux	141,3	203,2	364,8	262,6	290,6	299,9	183,6	406,4	216,1	395,5	249,6	349	667,4	322,7
Solde des opérations en capital.	— 61,9	»	»	+ 102,2	— 9,3	»	—222,8	»	—179,4	»	— 99,4	»	»	+ 344,6

ANNEXE N° 2

Opérations en capital entre la France métropolitaine et différents pays étrangers au cours de l'année 1957.

(En milliers de dollars monnaie de compte.)

DÉSIGNATION	BALANCE GÉNÉRALE		U. S. A.		ZONE STERLING		U. E. P.		SUISSE	
	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.
A. — Investissements et crédits privés	388,9	200	205,8	57,6	57,9	41,2	166,8	124,3	68,7	65,4
1. Liquidation et constitution d'investissements privés français à l'étranger	36,8	41,5	11,2	5	7	15,4	18,3	24	1,5	0,5
2. Constitution et liquidation d'investissements privés étrangers en France	317,1	158,5	194,6	52,6	16,2	25,8	113,6	100,3	67,2	64,9
3. Crédits privés	34,9	»	»	»	34,7	»	34,9	»	»	»
4. Divers	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
B. — Investissements et emprunts publics	278,4	122,6	»	68,8	»	37,5	0,9	41,3	»	2,5
1. Emprunts et remboursements d'emprunts français à l'étranger	277,7	122	»	68,8	»	37,5	0,2	40,7	»	2,5
2. Liquidation et constitution d'investissements publics français à l'étranger	0,7	0,6	»	»	»	»	0,7	0,6	»	»
Totaux	667,4	322,7	205,8	126,4	57,9	78,7	167,8	165,6	68,7	67,9
Solde des opérations en capital	»	+344,6	»	+ 79,4	— 20,8	»	»	+ 2,1	»	+ 0,8

ANNEXE N° 3

Opérations en capital entre la France métropolitaine et les différents pays membres du marché commun au cours de l'année 1957.

(En milliers de dollars monnaie de compte.)

DÉSIGNATION	ALLEMAGNE occidentale.		UNION ÉCONOMIQUE belgo-luxembourgeoise.		PAYS-BAS		ITALIE	
	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.
A. — Investissements et crédits privés	28,0	6,2	5,9	3,0	1,1	1,3	2,3	5,7
1. Liquidation et constitution d'investissements privés français à l'étranger	6,3	3,1	1,7	0,5	0,6	0,4	0,3	3,7
2. Constitution et liquidation d'investissements privés étrangers en France	21,7	3,1	4,2	2,5	0,5	0,9	2,0	2,0
3. Crédits privés	»	»	»	»	»	»	»	»
4. Divers	»	»	»	»	»	»	»	»
B. — Investissements et emprunts publics	»	0,6	»	»	»	0,2	»	»
1. Emprunts et remboursements d'emprunts français à l'étranger	»	»	»	»	»	0,2	»	»
2. Liquidation et constitution d'investissements publics français à l'étranger	»	0,6	»	»	»	»	»	»
Totaux	28,0	6,8	5,9	3,0	1,1	1,5	2,3	5,7
Solde des opérations en capital	«	+ 21,2	»	+ 2,9	— 0,4	»	— 3,4	»

ANNEXE N° 4

Etude de la réglementation s'appliquant en France aux investissements étrangers.

C'est actuellement à travers la réglementation des changes que s'exerce la réglementation des investissements étrangers, c'est-à-dire à l'occasion des opérations financières auxquelles les investissements étrangers donnent lieu: entrée de capitaux, transfert des produits, liquidation ou désinvestissement final.

La plupart de ces opérations sont subordonnées à une autorisation préalable accordée par le ministre des finances, ou par l'office des changes agissant par délégation. Ces autorisations sont plus ou moins faciles à obtenir. D'une manière générale, les conditions fixées sont plus sévères pour la sortie des capitaux en raison de la pénurie de devises dont nous souffrons qu'à l'entrée, où elles ont surtout pour objet de veiller à ce que l'acquisition et la gestion d'éléments du patrimoine national par des personnes résidant à l'étranger soient conformes à l'intérêt du pays.

Les bases de la réglementation des changes se trouvent codifiées dans le décret du 15 juillet 1947. Diverses mesures ont été prises ultérieurement, notamment sous la forme d'avis de l'office des changes.

En suivant le processus normal d'un investissement, on examinera successivement ce qu'il faut entendre par capitaux étrangers (zones monétaires), sous quelle forme et dans quel but ces capitaux peuvent être introduits en France, les conditions requises pour que l'investissement puisse être opéré. Il faudra ensuite étudier, une fois cette phase préparatoire dépassée, comment fonctionnent les sociétés à capitaux étrangers, quelle est la situation des capitaux étrangers investis. Enfin, on analysera les possibilités de désinvestissement.

Les zones monétaires.

Par opposition aux pays de la zone franc, sur l'ensemble desquels s'exerce le contrôle des changes, les autres pays, considérés comme étrangers au point de vue des relations financières, sont répartis en trois zones distinctes définies par l'avis n° 646 de l'office des changes du 22 mars 1958.

Ce sont:

— les pays de la zone dollar (U. S. A., Canada, un certain nombre d'Etats de l'Amérique latine);

— les pays de la zone de « transférabilité », qui comprennent essentiellement les pays de la zone sterling, un grand nombre de pays d'Europe, l'Argentine, le Brésil, le Japon, etc.;

— les pays du « groupe bilatéral » qui comprennent l'U. R. S. S. et les États satellites, l'Egypte, l'Espagne, Israël, le Liban, la Yougoslavie, etc.

I. — Sous quelle forme les capitaux étrangers peuvent-ils être introduits en France ?

L'étranger qui désire introduire des capitaux en France peut, soit céder sur le marché de Paris des devises qui lui permettront de monnayer telle ou telle opération, soit utiliser l'intermédiaire d'un compte qu'il pourra ensuite créditer ou débiter, que ce compte soit établi à son nom personnel ou au nom d'une banque à laquelle il apportera ses devises.

1. — *Acquisition de devises* (1).

Depuis la mise en vigueur de l'avis de l'office des changes n° 657 du 21 juin 1958, il existe un marché des changes unique, et non plus comme précédemment un marché libre et un marché officiel distincts.

L'office des changes impose que toutes les opérations de change, achats, ventes ou échanges de devises s'effectuent par le canal d'intermédiaires agréés.

Le cours s'établit généralement par le seul jeu de l'offre et de la demande.

2. — *Ouverture d'un compte au nom de l'étranger investisseur.*

Les non-résidents (2) ne peuvent pas être titulaires de comptes ou de dossiers ordinaires chez les banquiers ou agents de change établis en France. En revanche, des comptes ou dossiers spéciaux peuvent être ouverts aux non-résidents (particuliers ou banques) chez les intermédiaires agréés auprès de l'office des changes.

En matière d'investissements, les non-résidents peuvent avoir recours à deux formules: ouverture d'un compte étranger ou bien ouverture d'un compte capital.

a) Comptes étrangers.

Le régime des comptes étrangers est fixé par l'avis n° 647 du 22 mars 1958.

Les comptes étrangers peuvent être ouverts librement à un étranger par un intermédiaire agréé sans autorisation de l'office des changes. Selon la zone monétaire à laquelle appartient le titulaire du compte, on distingue les comptes étrangers « francs libres » (résidents de la zone dollar), les comptes étrangers en « francs transférables » et les comptes étrangers en « francs bilatéraux ».

Un compte étranger est alimenté soit par le produit en francs de la cession de devises correspondantes, soit par le virement d'un autre compte étranger.

Ne peuvent être inscrits librement au crédit d'un compte « francs libres » que le produit de la cession de devises dollar (dollars américains, dollars canadiens, pesos mexicains) ou des sommes provenant d'un autre compte « francs libres ». Un résident de la zone dollar ne peut pas reprendre le compte étranger d'un résident

(1) Rappelons que l'article 1er de l'arrêté du 15 juillet 1947 donne du terme « devises » la définition suivante:

« Ce sont les instruments de payement libellés en monnaie étrangère, ainsi que les avoirs en monnaie étrangère figurant dans des comptes à vue ou à court terme ».

Par instruments de payement, il faut entendre « les pièces de monnaie et les billets ayant cours légal, les chèques, les lettres de crédit, traites, effets de commerce, mandats-poste et mandats-cartes ».

(2) Rappelons que l'article 1er de l'arrêté du 15 juillet 1947 désigne sous le terme de « résidents » les personnes physiques ayant leur résidence habituelle en France et les personnes morales françaises ou étrangères pour leurs établissements en France.

A l'inverse, sont qualifiées « non-résidents » les personnes physiques ayant leur résidence habituelle à l'étranger et les personnes morales françaises ou étrangères pour leurs établissements à l'étranger.

d'une zone dont la monnaie est moins forte. En effet, un compte étranger est à tous moments convertible en devises du pays du titulaire du compte. Si par conséquent un tel transfert était autorisé, après avoir acquis un compte libellé en monnaie moins forte un résident de la zone dollar pourrait demander le remboursement en dollars de son avoir lors de la liquidation du compte.

Les comptes étrangers en « francs transférables » ne peuvent être crédités librement que du produit de la cession de devises dollar, de devises de la zone de transférabilité cotées sur le marché des changes de Paris, ou de virements provenant soit d'un compte « francs libres » soit d'un compte étranger en « francs transférables ».

Les comptes étrangers en francs bilatéraux peuvent être crédités librement du produit de la cession de devises dollar, de devises de la zone de transférabilité cotées à Paris, de devises de la nationalité du compte à créditer, de virements d'un compte « francs libres », d'un compte étranger en « francs transférables » ou d'un compte étranger en « francs bilatéraux » de même nationalité que le compte à créditer.

b) Comptes-capital.

Les comptes-capital sont régis par l'avis n° 436 du 21 décembre 1949, modifié par les avis n°s 453 du 2 avril 1950, 573 du 11 juillet 1954, 638 du 23 août 1957, 640 du 9 novembre 1957 et 649 du 22 mars 1958. Ils ont été institués pour permettre aux non-résidents de gérer, d'utiliser ou de céder les avoirs non transférables qu'ils possèdent en France (par exemple, avoirs résultant de la vente d'un immeuble ou de valeurs de portefeuille). Toutefois, ils peuvent être utilisés non seulement par ceux qui détenaient précédemment de tels avoirs mais aussi par des candidats investisseurs qui peuvent, en échange de devises, obtenir un avoir en francs « capital » sous les conditions suivantes:

— si le candidat investisseur relève de la zone dollar, acquisition d'un compte dont le titulaire originel résidait dans la zone dollar;

— s'il relève de la zone de transférabilité, acquisition d'un compte dont le titulaire originel résidait soit dans la zone dollar soit dans la zone de transférabilité;

— s'il est résident d'un pays du groupe bilatéral, acquisition d'un compte dont le titulaire originel résidait soit dans la zone dollar, soit dans la zone de transférabilité, soit dans le même pays que lui-même.

Soulignons que les comptes-capital, institués pour permettre aux étrangers d'utiliser leurs avoirs non transférables, ne sont jamais directement convertibles en devises. Ils peuvent seulement être cédés à d'autres investisseurs dans le cadre des distinctions opérées entre zones monétaires.

Nous reviendrons ultérieurement sur le mécanisme de fonctionnement des comptes-capital.

Garantie de retransfert.

Sous certaines conditions, les investissements étrangers peuvent bénéficier des dispositions de l'avis n° 419 du 2 septembre 1949, modifié par l'avis n° 503 du 19 juin 1951 et n° 648 du 22 mars 1958, en vertu desquelles le bénéfice du retransfert du capital investi est garanti en cas de liquidation ou d'amortissement.

Les conditions et les modalités de la garantie de retransfert seront examinées à propos du désinvestissement.

II. — Quelles formes les investissements de capitaux étrangers peuvent-ils revêtir?

Les investissements effectués par un étranger, pourvu de moyens de payement dans les conditions que nous avons analysées précédemment, peuvent revêtir essentiellement les formes suivantes:

— acquisition de biens immeubles ou de droits immobiliers;
— acquisition de valeurs mobilières, cotées en Bourse ou non;
— souscription à l'augmentation de capital d'une société;
— prises de participation dans une société;
— acquisition de fonds de commerce:
— prêts à des résidents.

III. — Réalisation de l'investissement. — Conditions requises

Le principe de la réglementation des changes est qu'aucune opération d'investissement de capitaux étrangers ne peut être effectuée par des non-résidents sans autorisation. L'article 51 du décret du 15 juillet 1947 subordonne l'acquisition, la prise ou la mise en nantissement de valeurs mobilières françaises, de parts dans les sociétés françaises, de fonds de commerce et également d'immeubles ou de droits immobiliers, par des personnes ayant qualité de non-résidents, à une autorisation de l'office des changes.

La notion d'acquisition s'étend lorsqu'il s'agit de valeurs mobilières françaises à l'obtention d'actions ou de parts non seulement par voie d'achat ou de donation, mais aussi par voie de souscription au capital d'une société française — que cette souscription ait lieu lors de la constitution initiale de la société ou à l'occasion d'une augmentation de capital ultérieure — ou par voie d'attribution à titre quelconque, gratuit ou onéreux.

Les dispositions de l'article 51 du décret du 15 juillet 1947 n'ont pas prévu expressément le cas des prêts ou des dotations pures et simples de succursales de sociétés étrangères qui ne forment qu'une personnalité avec leur maison-mère étrangère. Toutefois, si la formalité du prêt d'un non-résident à un résident n'est pas soumise à l'autorisation de l'office des changes, en fait, les contractants sont implicitement obligés de la demander, puisque l'accord de l'office des changes est nécessaire aux stades suivants, pour obtenir le transfert des intérêts et du remboursement du prêt.

Par conséquent, les textes actuels et leur application excluent pratiquement l'introduction clandestine de capitaux étrangers dans l'économie française.

Mais si le principe de base est que l'investissement de capitaux étrangers en France est soumis à autorisation, le but recherché n'est pas de mettre une barrière à l'entrée des capitaux. Il consiste d'une part à vérifier l'utilisation des fonds, d'autre part à permettre un recensement et à faciliter un contrôle des transferts ultérieurs occasionnés par ces apports.

Aussi les conditions à remplir pour obtenir ces autorisations ne sont-elles pas aussi sévères que pourrait le laisser prévoir le caractère impératif de la demande d'autorisation dans la quasi-totalité des cas.

Selon la nature des opérations, les autorisations revêtent deux formes différentes: les unes constituent des dérogations générales automatiques, les autres sont des dérogations accordées à titre individuel après examen des cas d'espèces.

Dérogations générales.

Les dérogations générales sont portées à la connaissance des intéressés par des avis. Elles s'inspirent des principes suivants: le moyen financier employé pour régler l'investissement étranger doit être régulier (cession de devises sur le marché officiel des changes, débit d'un compte étranger ou d'un compte capital), d'autre part l'opération doit être simple et ne pas poser d'importants problèmes d'appréciation, notamment d'appréciation du prix de la transaction (achats de valeurs mobilières cotées en bourse par exemple).

Conformément à ces principes, les dérogations générales sont accordées dans les conditions suivantes:

A. — Acquisition de biens immeubles ou de droits immobiliers

En vertu des avis n°s 436 et 503 de l'office des changes publiés respectivement au *Journal officiel* des 21 décembre 1949 et 19 juin 1951, les non-résidents peuvent acquérir des immeubles et des droits immobiliers dans la zone franc, si les conditions suivantes sont remplies:

1° L'opération doit être effectuée par l'entremise d'un notaire;

2° Le vendeur doit être:

— soit un résident, de nationalité française ou étrangère;

— soit un non-résident de nationalité étrangère établi dans un pays faisant partie de la même zone monétaire que celui de l'acquéreur;

— soit un non-résident de nationalité française titulaire d'un compte capital ou d'un compte étranger de la nationalité d'un pays appartenant à la même zone monétaire que celui de l'acquéreur.

Le prix ne peut en être réglé par le non-résident que sous forme d'une cession effective de devises ou par le débit d'un compte capital ou d'un compte étranger en francs.

B. — Acquisition de valeurs mobilières françaises cotées en bourse

(Arrêté du 15 juillet 1947 modifié par l'arrêté du 26 mai 1950, avis n° 436 du 21 décembre 1949 et avis n° 503 du 19 juin 1951.)

Sont autorisés par dérogation:

1. L'achat en bourse par un non-résident de valeurs mobilières françaises autres que des obligations ou des bons à court terme, effectué soit en remploi de valeurs mobilières françaises amorties ou par arbitrage contre d'autres valeurs mobilières françaises, soit à l'aide de fonds provenant d'une cession de devises ou des disponibilités d'un compte étranger en francs ou d'un compte capital.

2. La souscription par un non-résident, à titre réductible ou irréductible, à l'augmentation de capital d'une société française à la condition que les titres de cette société soient cotés en bourse et que le prix soit acquitté dans les mêmes conditions que précédemment.

3. L'attribution de valeurs mobilières françaises au profit d'un non-résident au prorata des droits qu'il possédait déjà dans la société.

4. L'attribution à un non-résident de valeurs mobilières françaises lui échéant soit par dévolution héréditaire, soit en vertu de droits nés antérieurement au 10 septembre 1939 ou résultant d'opérations conclues avec l'accord de l'office des changes.

C. — Prêts a des résidents

(Avis n° 436 du 21 décembre 1949, avis n° 503 du 19 juin 1951, avis n° 640 du 9 novembre 1957.)

Les non-résidents peuvent consentir des prêts à des personnes physiques ou morales résidant en zone franc sous réserve que les conditions suivantes soient remplies:

— Le montant du prêt ne peut excéder 10 millions de francs;
— La durée du prêt ne peut être supérieure à trois ans;
— Le taux d'intérêt ne peut dépasser le taux des avances sur titre pratiqué par la Banque de France, majoré d'un point et demi, sans pouvoir cependant excéder en aucun cas le taux de 6 p. 100;
— Le prêt doit être consenti à l'aide de fonds provenant d'une cession de devises ou des disponibilités d'un compte capital ou d'un compte étranger en francs.

Dérogations particulières.

Toute acquisition d'avoirs en zone franc par un non-résident, qui ne rentre pas dans le cadre des dérogations générales exposées plus haut, doit faire l'objet d'une demande d'autorisation particulière soumise à l'office des changes.

A. — *Prises de participations.*

Le cas le plus courant est évidemment celui d'une prise de participation dans une société française.

En une telle hypothèse, les services intéressés jouissent d'un large pouvoir d'appréciation.

Leur décision s'inspire des principes suivants:

En période de pénurie de devises, il semble que les investissements étrangers en zone franc soient facilités dans la mesure où ils se traduisent par un apport de devises.

De mêmes, il ne faut pas qu'un investissement minime donne lieu ultérieurement à des sorties annuelles de revenus disproportionnées avec la mise de fonds initiale, ou soit générateur de dépenses ultérieures en devises sans avantage pour l'économie nationale.

D'une façon générale, l'office des changes se montre assez libéral et l'on peut dire que pour être refusé il ne suffit pas qu'un projet soit sans intérêt car l'intérêt en soi de l'entrée de devises peut suffire à motiver un avis favorable de l'administration; il faut qu'il soit considéré comme nettement désavantageux pour la balance des payements.

Pour qu'une demande de participation étrangère à une société française ait les plus grandes chances de succès, il faut donc que l'activité de l'entreprise soit utile pour l'économie française ou amène une réduction d'importations, c'est-à-dire permette d'épargner des devises.

Lorsqu'il s'agit d'une société nouvelle à créer, le prix des parts ou des actions à souscrire en espèces ne soulève aucun problème.

Lorsqu'il s'agit au contraire d'une société préexistant, le prix d'acquisition par les non-résidents des titres de l'entreprise soulève un aspect financier. Des bilans et expertises comptables doivent être fournis justifiant la valeur vénale réelle des actions ou parts à céder.

Si le prix payé par les non-résidents est égal ou supérieur à cette valeur, l'office des changes ne peut faire d'objection. S'il est inférieur, l'autorisation sera refusée comme constituant un appauvrissement du patrimoine national, sans contrepartie suffisante.

B. — *Fonds de commerce.*

L'acquisition de fonds de commerce situés en France peut être autorisée par l'office des changes (décret du 15 juillet 1947).

Les dérogations individuelles sont accordées par le ministre des finances ou, par dérogation, par l'office des changes. En fait, les pouvoirs sont délégués à l'office des changes chaque fois qu'il s'agit d'affaires d'un montant relativement limité — inférieur à 20 millions de francs — ou chaque fois que pour des affaires d'un montant supérieur les opérations se traduisent par le maintien d'un même pourcentage entre la part étrangère et la part française, c'est-à-dire par le maintien, le cas échéant, d'un contrôle qu'on avait déjà été prêt à accepter sans limitation de montant, mais avec un pourcentage donné, au moment de l'autorisation initiale.

Dans les autres cas, l'office des changes, saisi par les intéressés, présente le dossier à un comité dit « Comité des investissements étrangers ».

Comité des investissements.

Le comité des investissements, qui siège au ministère des finances, comprend:

— le directeur des finances extérieures représentant le ministre des finances;

— le directeur de l'office des changes;

— un représentant du ministère technique intéressé;

— deux représentants des affaires économiques;

— un délégué du gouverneur de la Banque de France;

— un représentant des affaires étrangères.

Le comité peut s'adjoindre tout autre membre dont il estimerait la présence utile.

Bien que le rôle du comité ne soit que consultatif, il est rare que le ministre ne suive pas l'avis du comité.

IV. — Fonctionnement des sociétés a capitaux étrangers

Une fois les capitaux étrangers investis en France, un certain nombre de problèmes peuvent se poser:

1° L'investissement peut exiger de nouveaux apports de capitaux. Comment sont-ils financés ?

2° Comment fonctionnent un compte étranger et un compte capital ?

3° Quelle est la situation juridique et fiscale d'une société constituée en tout ou partie à l'aide de capitaux étrangers ?

4° L'investissement peut exiger différents apports en nature, matériel, brevets, marchandises, appel à des techniciens étrangers. Quelle est la réglementation en vigueur en cette matière ?

1° *Financement des investissements.*

Les financements ultérieurs d'origine étrangère peuvent être faits par les mêmes procédés (augmentation du capital, prêts à court ou à long terme, prêts libellés en francs ou en devises) et sous réserve des mêmes autorisations que le financement initial.

De plus, les entreprises ont le droit, lorsqu'elles sont régulièrement constituées, d'avoir recours au financement en francs dans les mêmes conditions que les entreprises purement françaises.

Sans doute y a-t-il intérêt, du point de vue tant de la réglementation du crédit que de la réglementation des changes, à s'assurer que les fonds propres des entreprises sont en rapport avec l'importance de leurs opérations et les risques qu'elles prennent. La réglementation des changes n'impose pas, par elle-même, de rapport entre le financement à fournir par les fondateurs de l'entreprise et le financement à obtenir sur le marché financier français. C'est essentiellement aux banques qu'il appartient d'insister pour exiger qu'un rapport approprié existe entre le financement d'origine étrangère et le financement d'origine française.

2° *Mécanisme du fonctionnement d'un compte étranger et d'un compte capital.*

Comptes étrangers.

Nous avons déjà vu comment un étranger peut se faire ouvrir un compte étranger: les opérations pouvant être portées au crédit d'un compte étranger sont, dans le cadre de la distinction entre comptes francs libres, comptes étrangers en francs transférables et comptes étrangers en francs bilatéraux:

— le versement du produit en francs de la cession de devises;

— le montant des cessions de francs contre les mêmes devises opérées par un intermédiaire agréé sur le marché des changes du pays d'origine de la devise;

— les sommes provenant d'un compte étranger de même zone monétaire ou de zone de monnaie plus forte.

Mutatis mutandis, les mêmes opérations peuvent être librement portées au débit de ces comptes. C'est ainsi que:

1° Les comptes « francs libres » peuvent être débités sans autorisation:

— en vue de l'achat sur le marché de Paris de toutes devises étrangères négociées sur ce marché;

— du montant des acquisitions de francs contre dollars U. S. A., dollars canadiens ou pesos mexicains, opérées par un intermédiaire agréé sur une place américaine, canadienne ou mexicaine;

— par le crédit d'un compte « francs libres », d'un compte étranger en « francs transférables » ou d'un compte étranger en « francs bilatéraux ».

2° Les comptes en « francs transférables » peuvent être débités sans autorisation:

— en vue de l'achat sur le marché des changes de Paris de devises étrangères des pays de la zone de transférabilité et des pays du groupe bilatéral cotées sur le marché des changes de Paris;

— du montant des acquisitions de francs contre devises étrangères des pays de la zone de transférabilité opérées par un intermédiaire agréé sur le marché des changes de l'un des pays de la zone de transférabilité;

— par le crédit d'un compte étranger en « francs transférables »;

— par le crédit d'un compte étranger en « francs bilatéraux ».

3° Les comptes étrangers en francs « bilatéraux » peuvent être débités librement:

— en vue de l'achat sur le marché des changes de Paris de devises de la nationalité du compte à débiter lorsque ces devises sont négociées sur le marché des changes;

— par le crédit d'un compte étranger en francs « bilatéraux », de même nationalité que le compte à débiter.

Compte capital.

Les versements ci-après peuvent être portés au crédit d'un compte capital sans accord particulier de l'office des changes:

1° Produit de la vente en bourse en France de valeurs mobilières françaises cotées et déposées sous dossier étranger ou régulièrement importées de l'étranger;

2° Produit de l'amortissement des valeurs mobilières françaises remplissant la deuxième condition visée ci-dessus;

3° Produit de la vente par le ministère d'un notaire de biens immeubles ou de droits immobiliers situés en France et régulièrement acquis;

4° Fonds provenant d'un autre compte capital dans les conditions qui ont été exposées précédemment.

Toute autre opération au crédit d'un compte capital est subordonnée à l'autorisation de l'office des changes, et notamment le virement du prix de vente de parts sociales françaises ou étrangères, d'actions non cotées en bourse, de valeurs mobilières non déposées sous un dossier de même nationalité que le compte à créditer, le prix de vente d'un fonds de commerce, etc.

A l'inverse, les disponibilités des comptes capital peuvent être utilisées librement pour:

— l'achat en bourse en France de valeurs mobilières françaises cotées;

— la souscription à l'augmentation de capital d'une société française dant les titres sont cotés en Bourse en France;
— l'acquisition, par le ministère d'un notaire, de biens immeubles ou de droits immobiliers situés en France;
— le règlement de droits de garde, commissions bancaires, frais d'entretien et d'assurances d'immeubles, etc.;
— l'octroi de prêts stipulés en francs français à des résidents en France (sous les réserves précédemment énumérées);
— des virements au crédit d'un autre compte capital, sous réserve des distinctions de zone monétaire déjà indiquées, etc.

3° Situation d'une société constituée en tout ou partie à l'aide de capitaux étrangers.

Au point de vue juridique comme au point de vue fiscal, la loi française ne fait pas de différence entre les sociétés constituées à partir de capitaux étrangers et celles constituées à partir de capitaux français.

Lorsque les deux formes de capitaux coexistent et que les capitaux français sont minoritaires, les nationaux ne sont pas défendus par de dispositions autres que celles qui dans la loi sur les sociétés garantissent les droits de tout actionnaire (interdiction de la clause léonine qui donnerait à l'un des associés la totalité des bénéfices, nécessité de faire approuver par l'assemblée générale constitutive les avantages particuliers qui pourraient être accordés à certains actionnaires, interdiction des actions à vote plural en France continentale, droit des actionnaires de participer et de voter aux assemblées générales, mode de calcul de la majorité plus sévère pour certaines décisions).

4° Apports en nature, brevets, etc.

Les demandes d'autorisations d'investissements de capitaux étrangers font l'objet d'un examen plus délicat lorsqu'elles sont assorties de conditions spéciales concernant des apports en nature. En particulier se pose le problème de l'évaluation de ces apports et de leur rémunération légitime (redevances pour brevets, par exemple) mais aussi celui de l'intérêt économique de l'acquisition, de l'entrée dans l'économie française de ces marchandises, de ces brevets, en dehors des règles habituelles. Par exemple, si pour la fabrication d'une marchandise qui concurrencerait les marchandises françaises, donnant satifsaction au marché intérieur, on devait importer régulièrement année après année des pièces détachées ou des matières entrant dans la composition du produit à fabriquer, l'autorisation serait refusée, l'opération n'étant pas considérée comme intéressante pour l'économie française.

De même, il appartient à l'office des changes d'apprécier si les demandes d'apports en nature ne sont pas destinées à déguiser d'autres opérations: importations hors contingents, redevances pour brevets masquant des transferts de bénéfices, etc.

Lorsque les demandes d'apports en nature sont présentées après la constitution initiale de la société, les demandes sont examinées selon les critères qui viennent d'être énumérés, et il n'est pas fait de différence selon qu'il s'agit d'une entreprise française ou d'une société étrangère.

V. — Transfert des produits des capitaux étrangers investis en France

Il est normal que le non-résident qui a investi des capitaux désire rapatrier les revenus de ces capitaux et ne soit pas obligé de les remployer sur place.

En principe, tout transfert de dividende ou d'intérêt, comme tout payement à l'étranger, est soumis à une autorisation de l'office des changes; mais, en fait, cette autorisation est toujours accordée dès lors que le capital a été régulièrement constitué. Tous les revenus du capital peuvent être transférés à l'étranger par achat de devises sur le marché officiel ou par inscription au crédit d'un compte étranger en francs permettant ensuite de procéder à des achats de devises, dès lors que le capital a été régulièrement constitué. Il n'y a pas de discrimination à cet égard non seulement suivant les pays, mais encore suivant l'origine de l'investissement initial (devises, crédit d'un compte étranger ou d'un compte capital, apport en nature). Même les investissements faits par compte-capital, c'est-à-dire à partir d'avoirs intransférables, ont droit au transfert des dividendes ou des intérêts par l'utilisation du marché officiel des changes.

Il n'y a pas théoriquement de limitation du montant à transférer autre que celle qui résulte du contrat lui-même, quand il s'agit de prêts, ou des décisions de l'assemblée quand il s'agit de rémunération du capital.

Rappelons toutefois que lorsqu'un prêt est soumis à autorisation il n'est généralement accepté que si l'intérêt ne dépasse pas 6 p. 100: l'office des changes estime qu'il n'y a pas intérêt à autoriser des emprunts privés à plus ou moins court terme, entraînant une charge supérieure pour la balance des payements au titre des intérêts.

Les banques peuvent opérer elles-mêmes, et sans soumettre un dossier à l'office des changes, les transferts d'intérêts et de dividendes chaque fois qu'il s'agit de valeurs qui sont régulièrement déposées chez elles, sous dossiers étrangers, ou qui sont envoyées à l'étranger munies d'un affidavit certifiant que les valeurs sont de propriété étrangère, ceci sous la responsabilité de la banque qui envoie les valeurs à l'encaissement ou l'affidavit les concernant.

Dans les autres cas, il faut une autorisation de l'office des changes. C'est notamment le cas lorsque les valeurs ne sont pas matériellement créées, par conséquent ne peuvent pas être déposées sous dossier d'une banque où l'on est assuré de leur situation régulière; l'office des changes vérifie, dans chaque cas, que les valeurs au titre desquelles un transfert est demandé à l'étranger ont bien été préalablement enregistrées comme appartenant à un résident étranger qui a fait lui-même un apport régulier au départ.

On peut remarquer que le code de libération des échanges et des transactions invisibles, adopté par l'O. E. C. E. il y a quelques années, faisait obligation dès 1951 aux pays membres de l'O. E. C. E. d'accorder sans restriction le transfert des intérêts, des dividendes et des profits d'entreprises de toute nature entre les pays membres, des dérogations ne pouvant être éventuellement invoquées qu'en cas de difficultés graves de la balance des payements. Mais aucun pays, y compris la France, n'a demandé une telle dérogation, même lors des difficultés les plus graves de la balance des payements, sans doute parce que l'on considère qu'il s'agissait là d'une atteinte grave portée au climat dans lequel peuvent s'effectuer les investissements étrangers dans le pays qui, brutalement, appliquerait une telle restriction.

Bien au contraire la France applique ces dispositions non seulement à l'égard des pays de l'O. E. C. E., mais de tous les pays, y compris ceux de la zone dollar, ne faisant pas de différence à cet égard, non plus d'ailleurs que d'une manière très générale pour tout ce qui est du domaine des transactions financières, entre les pays de l'O. E. C. E. et les pays de la zone dollar.

VI. — Liquidation des investissements étrangers

Le désinvestisement des capitaux étrangers investis en France est soumis à autorisation à un double titre: d'abord parce que ce désinvestissement se traduit normalement par une demande directe ou indirecte de retransfert à l'étranger ou de versement dans un compte qui pourra servir à faire des transferts vers l'étranger, ensuite parce que, pour la même raison d'enregistrement qu'au moment de l'investissement et pour tenir les dossiers à jour, la cession des parts, des valeurs mobilières, des fonds de commerce, est soumise aux mêmes autorisations que la création des investissements.

On peut distinguer, en somme, dans ce processus, l'autorisation de désinvestir et, ensuite, l'autorisation de transférer le produit de la liquidation (ou de l'amortissement).

1° L'autorisation de désinvestir est soumise aux mêmes règles que l'autorisation d'investir. Cette autorisation est très libéralement accordée car on considère que le désinvestissement est de droit pour l'investisseur étranger; il ne serait pas normal d'obliger un étranger, à son corps défendant, à conserver une participation dans une entreprise qu'il aurait envie de quitter. Toutefois serait un motif de refus le fait que le prix reçu apparaisse comme excessif, car une majoration du prix payé pourrait, en réalité, cacher une exportation clandestine de capitaux pour l'acheteur qui est normalement un résident.

Dans la pratique, par conséquent, on accorde les mêmes dérogations générales qu'en matière d'investissements: il n'y a pas de crainte à avoir, au sujet du prix, quand il s'agit de valeurs mobilières cotées; dans ce cas il n'y a donc pas d'autorisation spéciale à demander et une dérogation générale est consentie. Dans tous les autres cas, une autorisation est nécessaire; elle est toujours accordée, après vérification du caractère normal de l'opération, du prix, et s'il s'agit d'un prêt, de l'échéance de la dette;

2° L'autorisation de désinvestir ayant été accordée, le deuxième stade est l'autorisation de transférer et, dans ce cas, deux hypothèses peuvent se présenter.

Garantie de retransfert.

L'investissement peut avoir été fait sous garantie de retransfert.

Pour pouvoir bénéficier de la garantie de retransfert, les investissements étrangers doivent répondre aux conditions suivantes:

1° Ils doivent avoir été réalisés postérieurement au 31 août 1949;
2° Avoir été effectués dans des conditions régulières au regard de la réglementation des changes.
3° L'investissement doit revêtir une des formes ci-après:

a) Souscription à des valeurs mobilières françaises ou à des parts sociales françaises, que cette souscription ait lieu au moment de la constitution de la société ou lors des augmentations de capital ultérieures;

b) Achat dans la zone franc de valeurs mobilières françaises y compris les obligations et les bons à court terme;

c) Achat de biens immeubles, de droits immobiliers ou de fonds de commerce situés dans la zone franc, sous réserve que le vendeur ait la qualité de résident;

d) Prêts stipulés en francs français ou dans la devise en laquelle est assuré le financement de l'investissement, consentis à des personnes physiques ou morales ayant la qualité de résidents, sous réserve que le taux d'intérêt ne soit pas supérieur au taux normalement pratiqué sur le marché français. En pratique, l'office des change n'admet pas un taux supérieur à 6 p. 100;

4° Le financement de l'opération d'investissement doit être assuré en dollars, en francs suisses libres ou en monnaie des pays de l'U. E. P. (sous réserve d'une autorisation en ce qui concerne ces dernières);

5° L'opération d'investissement avec garantie de retransfert doit, en tout état de cause, être soumise à l'enregistrement préalable de l'office des changes;

6° L'intermédiaire agréé, banquier ou agent de change qui recevra les fonds correspondant à l'investissement devra adresser à l'office des changes une fiche d'investissement et devra porter à la connaissance de cet organisme tout acte ultérieur tendant à modifier la consistance de l'investissement initial.

Lorsque le non-résident décide de liquider les avoirs qu'il avait en zone franc, il peut automatiquement retransférer dans son pays, dans la monnie de l'investissement initial, le produit de la liquidation de ses biens, y compris la plus-value éventuellement réalisée. Le montant en francs encaissé, y compris la plus-value par rapport au capital initial, peut être porté à un compte étranger et converti en devises par achat sur le marché de Paris au cours officiel.

Ce régime est donc extrêmement favorable pour les non-résidents: il bénéficie aux investisseurs qui financent leur apport non seulement au moyen de dollars ou de francs suisses libres, mais en d'autres monnaies considérées comme suffisamment fortes — toutes les monnaies de l'U. E. P. — D'autre part, il s'applique non seulement aux investissements directs, c'est-à-dire aux investissements pratiqués par des entreprises cherchant à créer des liens entre elles, mais également aux investissements de portefeuille consistant simplement en achats de valeurs mobilières, cotées ou éventuellement non cotées.

La garantie de retransfert a surtout la prédilection des Américains et c'est sous cette forme que se font la plupart des investissements en provenance des Etats-Unis.

Dans le cas où le bénéfice de la garantie de retransfert n'a pas été demandé, ou s'il s'agit d'un investissement ne remplissant pas les conditions imposées (notamment investissements antérieurs à 1949 ou à 1952 pour les monnaies autres que le dollar et le franc suisse) — le produit du désinvestissement est simplement porté à un compte-capital. Les comptes-capital ne peuvent donner lieu à un transfert en devises, mais il est loisible au titulaire d'un compte de le céder contre devises à un étranger désirant investir et se trouvant dans la situation examinée au début de cette note.

Il y a régulièrement des investissements d'anciennes affaires et des investissements étrangers dans des affaires nouvelles. Assez étroit à l'origine il s'est créé au fur et à mesure un marché de comptes qui offre de larges possibilités de sortie.

Bien entendu, les possibilités du franc-capital étant plus limitées, il y a une légère décote du franc-capital par rapport au cours officiel; elle est actuellement de l'ordre de 6 à 7 p. 100. C'est un avantage au départ pour l'investisseur étranger qui peut obtenir un peu plus de francs avec la somme en devises qu'il s'est disposé à mettre en jeu. C'est un inconvénient par la suite s'il veut désinvestir car il devra alors opérer de la même manière, c'est-à-dire négocier son crédit au profit d'un nouvel et troisième investisseur étranger, avec le risque qu'à ce moment-là, non seulement il y ait décote, mais que cette décote soit supérieure puisque son montant n'est pas fixe.

En fait, cet inconvénient éventuel, en cas de désinvestissement, n'empêche pas les étrangers de financer les investissements par acquisition d'un compte-capital, c'est même le régime que préfèrent, en général, les investisseurs belges ou suisses.

Tous les détenteurs actuels d'investissements considèrent que, par le jeu des comptes-capital, ils peuvent obtenir un transfert indirect des produits de liquidation. Pendant deux ans, même, entre 1950 et 1952, à un moment où notre balance des payements s'était redressée, on a permis l'intercommunication des comptes étrangers et des comptes-capital, ce qui supprimait cette décote et créait, en somme, un marché unique et un régime unique pour les désinvestissements, mais on a dû revenir sur cette pratique à la fin de 1952.

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 9 décembre 1958 sur l'opportunité et les modalités de l'investissement des capitaux étrangers en France métropolitaine.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution en date du 28 janvier 1958 par laquelle il s'est saisi de l'étude sur l'opportunité et les modalités de l'investissement des capitaux étrangers en France métropolitaine;

Vu la lettre du président du conseil en date du 15 octobre 1958 confirmant cette saisine;

Après avoir entendu le rapport présenté par M. Compeyrot au nom de la commission des finances, du crédit et de la fiscalité.

A. — *En ce qui concerne les motifs de principe tendant à accorder des facilités à l'introduction en France de capitaux tiers* (1).

A. Considérant que l'introduction en France de capitaux « tiers » est actuellement très souhaitable en raison:

— du déséquilibre entre le volume des investissements indispensables et les capacités de financement, la formation des capitaux par l'épargne privée étant, dans les circonstances présentes, insuffisante, et le recours aux fonds publics entraînant tôt ou tard une incidence fiscale dans les prix intérieurs hors taxe au départ d'usine des marchandises,

— de la réduction dans le cadre national des possibilités d'autofinancement des investissements privés, par suite de la mise en œuvre de prix plus concurrentiels déterminés par le Marché commun, l'autofinancement pesant d'ailleurs également sur les prix,

B. Considérant qu'il est de notre intérêt que des capitaux « tiers » soient investis dans des affaires françaises, plutôt que par le truchement de groupes du Marché commun recevant eux-mêmes des crédits de la part de pays tiers,

C. Considérant que de tels investissements peuvent rétablir ou aider au maintien de l'égalité des avantages concurrentiels alors qu'un des risques qui peut résulter du Marché commun réside dans la rupture éventuelle des structures économiques nationales favorisées par les régimes protectionnistes actuels,

Soit que (en ce qui nous concerne) nos industries de transformation ou de fabrication de produits finis destinés à la consommation du public, craignant de se trouver en mauvaise posture concurrentielle du fait de leur trop faible productivité ou de leur insuffisante capacité de production, soient amenées à conclure avec leurs concurrents étrangers des accords qui feraient d'elles de simples agents de vente des fabrications étrangères similaires, mettant ainsi en péril et leurs concurrents nationaux et les productions françaises des produits de base traités, que celles-ci soient compétitives ou non,

Soit que, *a contrario*, lesdites entreprises de transformation traitant aujourd'hui exclusivement ou à peu près des produits bruts ou demi-finis de production française trouvent avantage dans le Marché commun à passer des accords avec des fournisseurs étrangers au détriment de leurs fournisseurs français actuels moins bien équipés sous le rapport de la capacité de production ou de la productivité,

D. Considérant que l'apport de capitaux étrangers, principalement en provenance de la zone dollar, en mettant à la disposition du fonds de stabilisation des changes des disponibilités en devises fortes, permettrait un approvisonnement plus rationnel en matières premières, rétablissant en conséquence les prix concurrentiels et les qualités de nos fabrications, et permettant d'utiliser au départ du Marché commun les excédents de capacité de production de certaines de nos industries,

E. Considérant que diverses importations de matières premières pourraient être remplacées par des fabrications de synthèse, si les investissements nécessaires à ces fabrications en France étaient financés en totalité ou en participation par des capitaux « tiers », le service ultérieur de ces capitaux grevant certainement moins notre balance des payements que le règlement des importations actuelles, car le transfert ne porterait alors que sur tout ou partie des bénéfices de fabrication,

Au contraire, le financement de telles créations et fabrications s'opérant en vertu du droit d'établissement, par des capitaux provenant d'un de nos partenaires du Marché commun avec, éventuellement, des fournitures, des techniques et même de la main-d'œuvre de même origine, équivaudrait à l'importation desdits produits de synthèse en raison du retransfert de tous les éléments du coût de fabrication; il s'ensuivrait une simple mutation de fournisseurs au profit du Marché commun, sans effet appréciable sur notre propre balance des payements,

F. Considérant par contre que les prêts privés risquent de se porter vers les secteurs les plus rentables et pas nécessairement les plus utiles économiquement, alors que les prêts publics ou les émissions publiques sur des marchés « tiers » sont quelquefois assortis de conditions politiques.

G. Considérant que les investissements de capitaux étrangers, et notamment les investissements directs, risquent de ne pas toujours observer les disciplines du plan (1).

H. Considérant qu'une réglementation plus libérale que la nôtre en matière d'introduction et de mise en œuvre des capitaux « tiers » peut procurer (par le concours de ces capitaux) à telle entreprise de l'un ou l'autre de nos partenaires du Marché commun un avantage concurrentiel immédiat, voire une suprématie permanente des moyens de production.

(1) Aux termes du traité de Rome, les capitaux « tiers » sont ceux provenant des pays « tiers » par rapport à la Communauté et pratiquement les capitaux américains, suisses et anglais.

(1) Un amendement présenté par le groupe des associations familiales tendant à remplacer les mots « les disciplines du plan » par la formule « les priorités rendues nécessaires par la situation de l'économie de la France et de la Communauté » a été repoussé à main levée.

I. Considérant que l'article 70 du traité prévoit la « coordination progressive des politiques des Etats membres en matière de change en ce qui concerne les mouvements de capitaux » entre ces Etats et les pays « tiers », mais que ces dispositions risquent d'être très lentes à élaborer, en raison notamment de l'unanimité des directives exigée par ledit article.

J. Considérant que, dès avant la mise en application du traité de Rome, la plupart des pays de la Communauté ont modifié leur réglementation en vue de faciliter l'introduction de capitaux tiers et que la France ne peut éviter de prendre des mesures de libération analogues.

K. Considérant qu'il serait contraire à l'esprit du traité de Rome aussi bien qu'à leur intérêt propre que chacun des pays membres du Marché commun cherche à établir une réglementation toujours plus libérale que celle de ses partenaires pour attirer des capitaux étrangers.

L. Considérant qu'en raison même de la libération de la circulation des capitaux à l'intérieur de l'Europe des Six, un contrôle des changes reste indispensable pour que l'ajustement de notre balance des payements et la stabilité de la monnaie soient autant que possible à l'abri des effets de la spéculation internationale sur les devises et sur les valeurs.

Emet l'avis (1) :

1. Qu'en principe, il est souhaitable d'accueillir les investissements de capitaux étrangers provenant de pays « tiers »,

2. Que soit recherchée, dans toute la mesure du possible, une coordination des politiques, législations et réglementations suivies ou édictées en cette matière par les différents Etats du traité de Rome,

3. Qu'à défaut d'une telle entente, ou en attente de cette coordination, soient adoptées une réglementation et une fiscalité plus adéquate en matière de financement des investissements privés par des capitaux « tiers », en rapport avec celles pratiquées par nos partenaires les mieux placés quant aux coûts et aux capacités de production (2),

4. Que les modifications introduites dans notre législation puissent permettre de réaliser un progrès au point de vue de l'ajustement de notre balance des payements et de la stabilité de la monnaie, et que les ajustements à venir ne soient pas grevés de façon excessive par le régime reconnu à ces capitaux (3),

B. — *En ce qui concerne les modalités techniques.*

1° Des modifications à apporter au régime actuel du contrôle des changes.

A. Considérant que la « volonté » d'investissement des capitaux « tiers » dans l'économie française est fonction essentiellement de la sécurité et des perspectives de profit de l'investissement, et que ces notions dépendant d'une situation générale au moins autant que de la faculté de rapatriement assurée ou garantie par notre législation ou réglementation, pour les produits, les plus-values éventuelles et le capital liquidé en vue de désinvestissement,

B. Considérant que les préoccupations d'intérêt national qui ont déterminé l'extension du contrôle des changes aux mutations et actes de disposition de capitaux étrangers dans l'économie française, seront également valables après la mise en vigueur du traité de Rome,

C. Considérant cependant qu'il y a lieu d'établir une hiérarchie dans l'ordre de ces préoccupations et que, si celles qui concernent l'évasion des capitaux, la spéculation éventuelle contre le franc, et plus généralement les conditions d'ajustement de la balance des payements, conservent tout leur caractère impératif, celles qui veillent à sauvegarder le commandement et la possession des entreprises à l'intérieur du territoire national doivent être examinées dans l'optique nouvelle du traité de Rome.

D. Considérant que la façon dont la réglementation des changes avec nos partenaires du traité de Rome sera adaptée au cours de la première étape à la libre circulation des capitaux à l'intérieur du Marché commun, ne concerne pas la présente saisine, mais que, néanmoins, des précautions doivent être prises pour que des entrées en France de devises provenant de la Communauté ne se traduisent pas par des droits de sortie de France en devises de la zone dollar,

E. Considérant que certaines opérations d'associations envisagées avec faveur par des entreprises françaises semblent avoir échoué, ou avoir été gênées par suite des formalités, des réticences ou des incertitudes de critères de la part des autorités ayant pouvoir d'autorisation, et que des simplifications et surtout l'uniformité et l'impartialité des règles en matière d'autorisation paraissent souhaitées par les apporteurs de capitaux tiers et souhaitables pour les entreprises françaises intéressées,

F. Considérant que les autorités ayant pouvoir discrétionnaire d'autorisation ou de contrôle se déterminent forcément en fonction des prérogatives de commandement juridiquement attachées à la propriété des entreprises, alors qu'en fait le commandement des entreprises à forme de personne morale n'est pas toujours subordonné à une volonté définie des personnes physiques qui possèdent le capital social, ou la plus grande partie de celui-ci,

G. Considérant toutefois, d'une part que l'institution d'un contrôle préventif par le moyen de l'autorisation discrétionnaire d'introduction des capitaux « tiers » et par les autorisations ultérieures sur les actes de disposition par « comptes étrangers » ou par « comptes capital » paraît exorbitante chaque fois qu'en droit et en fait l'exercice du commandement des entreprises est assuré par des Français responsables seulement selon le droit commun à raison des infractions caractérisées aux règles de ce droit interne,

H. Considérant d'autre part qu'en France, par la pratique des pouvoirs en blanc, les banques et principalement les banques nationalisées, dans la mesure où elles auraient en la matière une politique concertée, auraient la possibilité de réaliser pratiquement l'unification de la majorité dispersée des actionnaires dans beaucoup de grandes affaires,

Que, dans ce cas, une participation minoritaire de capitaux « tiers » n'impliquerait pas en principe de mesures préventives quant aux problèmes des responsabilités et du commandement majoritaire désigné par les mandats remis aux banques,

2° Du fonctionnement de la Bourse des valeurs.

I. Considérant que le principe de la libre circulation des capitaux à l'intérieur du Marché commun, s'il était accepté sans réserve, impliquerait tôt ou tard l'intercommunication des cinq grandes bourses des valeurs de la Communauté et la possibilité pour n'importe quel donneur d'ordres de la Communauté d'opérer sur la Bourse de son choix, et qu'ainsi pourrait être tournée, s'il n'y a pas harmonie entre les contrôles des changes des six pays de la Communauté, l'interdiction d'exportation des capitaux français, la restriction formelle en matière d'autorisations équivalant à l'interdiction d'acheter des valeurs étrangères par le débit des comptes étrangers en francs de toute nature, afin de protéger le portefeuille français de valeurs étrangères;

J. Considérant que ce défaut d'harmonisation serait susceptible de donner aux capitaux « tiers » la possibilité qui n'existe pas actuellement de circuler librement entre les pays d'origine et les pays de la Communauté par le truchement des achats et ventes de valeurs étrangères;

K. Considération que la conséquence des mesures prohibant l'exportation des capitaux français et protégeant le portefeuille français en valeurs étrangères, est l'institution du marché des devises-titres;

L. Considérant que les devises-titres mises à la disposition des acheteurs français par les arbitragistes professionnels, en vue par exemple de souscription à une augmentation de capital qui ne doit comporter aucune livraison de devises par l'office des changes ou l'institut d'émission, sont désignées dans la monnaie où sont constitués les avoirs et font ressortir un prix souvent très supérieur au cours des changes, puisque ce prix est obtenu, compte tenu des frais, par la division du prix d'achat sur Paris par le prix de vente sur la place d'origine;

(1) Ce vote a été acquis au scrutin public par 110 voix contre 27 et 11 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

(2) Ce texte résulte de l'adoption à main levée d'un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. Le texte initial de la commission était le suivant: « Qu'à défaut d'une telle entente, ou en attente de cette coordination, soient adoptées une réglementation et une fiscalité plus libérales ... » (Le reste sans changement.)

(3) Ce texte résulte de l'adoption à main levée d'un amendement présenté par MM. Ferlet et Verret tendant à la suppression du paragraphe 5. Le texte initial de la commission comportait en effet un paragraphe supplémentaire 5) ainsi rédigé: « Que lesdites modifications ne puissent jamais permettre à des capitaux « tiers » ni de détenir un droit au commandement dans les entreprises nationalisées, ni de peser abusivement dans les secteurs clefs de l'économie nationale. »

La suppression de ce paragraphe a rendu caduc un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. tendant à remplacer le membre de phrase « de détenir un droit au commandement dans les entreprises nationalisées » par « de détenir une partie du capital des entreprises nationalisées ».

M. Considérant que si cet état de choses est souvent très dommageable au maintien de l'importance relative des participations françaises dans les grandes affaires internationales en rendant ce maintien très onéreux pour l'épargne française, on ne voit pas, cependant, qu'il puisse y être remédié d'une façon générale sans compromettre l'ajustement de notre balance des payements par l'affectation de devises libres aux augmentations de capital,

Emet l'avis:

1° *En ce qui concerne les modalités techniques des modifications à apporter au régime actuel du contrôle des changes.*

1. Que soit maintenu le principe que toute introduction dans l'économie française de capitaux « tiers » doit s'opérer par le canal d'intermédiaires agréés, de telle sorte que les devises soient cédées sur le marché officiel des changes et que par la suite toutes les opérations réalisées en France continuent de l'être par le moyen de comptes chez des intermédiaires agréés;

2. Que le principe des « comptes francs libres » soit élargi et s'applique non seulement aux personnes (physiques ou morales) de nationalité étrangère résidant dans les pays de la « zone dollar », mais aussi bien à tout investisseur apportant des devises appréciées ou librement convertibles en dollars, comme le franc suisse;

Autrement dit, que le critère de l'appartenance ou de la résidence de l'investisseur limité à la zone dollar soit remplacé par le critère de la qualité de la devise quel que soit l'apporteur, y compris les dollars, francs suisses, etc., provenant des comptes E. F. A. C.;

3. Que le statut des « comptes francs libres » étant ainsi élargi, le principe soit maintenu qu'un « compte francs libres » peut être transféré au crédit d'un « compte étranger en francs transférables » (et naturellement à un autre compte « francs libres »), mais par contre, qu'un « compte étranger en francs transférables » ne puisse être transféré qu'au crédit d'un « compte étranger en francs transférables » de la même zone monétaire;

4. Que le statut des « comptes capital » (qui correspondent à la gestion des capitaux étrangers et à leurs « mouvements » dans l'économie française), dont les soldes sont simplement transférables au crédit d'un « compte capital » de même zone monétaire, soit élargi en vue de permettre en toute liberté les transferts des soldes entre les ayants droit à des « comptes francs libres » sans considération de la nationalité des titulaires;

5. Et qu'ainsi soit élargi le marché en devises fortes qui s'est institué sur la possibilité du titulaire d'un « compte capital » de le céder contre devises à un investisseur désirant profiter de la légère décote actuelle du « franc capital » par rapport au cours officiel;

6. Que sans porter atteinte aux autres règles du contrôle des changes, l'introduction des capitaux « tiers » en vue d'une participation minoritaire dans le capital d'une entreprise donne lieu à une simple déclaration d'ouverture d'un « compte francs libres » chez un intermédiaire agréé, déclaration qui couvre tous les actes de disposition ultérieurs procédant d'une décision de la majorité française;

Mais qu'une déclaration explicite des moyens techniques (prêts consentis, brevets, contrats de fournitures, etc.), apportés par des ressortissants des pays « tiers » et leur permettant d'exercer sur le commandement français des pressions équivalentes à un contrôle soit faite de telle sorte qu'elle permette aux autorités compétentes de requérir dans le délai d'un mois à dater de la déclaration l'application du régime de l'autorisation pour les actes de disposition;

7. Que si, par la suite, ce capital présentement minoritaire devient disponible en tout ou partie dans un « compte étranger en francs transférables » ou dans un « compte capital », tout remploi en participation majoritaire, fût-ce par le moyen d'achat d'actions en bourse, reste soumis à autorisation;

8. Qu'en définitive, le régime d'autorisation à l'introduction ne soit maintenu que pour l'investissement de capitaux « tiers » en participations majoritaires ou en capital total d'entreprise. Mais que, s'il n'est pas répondu par les autorités compétentes à la demande d'autorisation dans le délai d'un mois, celle-ci soit réputée acquise et qu'il en soit de même pour chaque acte de disposition assujetti à autorisation;

9. Qu'il importerait surtout d'obtenir de nos partenaires du Marché commun l'unification des législations, tant au sujet des investissements de capitaux « tiers » que des conditions de participation des capitaux de chacun de ces pays à l'intérieur du Marché commun;

10. Qu'actuellement, loin d'envisager l'abrogation des mesures prohibant l'exportation des capitaux français, il importe de renforcer leur efficacité.

2° *En ce qui concerne les modalités techniques du fonctionnement de la Bourse des valeurs.*

11. Que l'accroissement des facilités de circulation des capitaux à l'intérieur du Marché commun (surtout s'il entraînait l'intercommunication des bourses de valeurs de la Communauté) et le défaut d'harmonisation des contrôles des changes entre les pays de la Communauté pourraient aboutir par le truchement des ventes et achats de valeurs étrangères à supprimer tout contrôle tant pour l'évasion des capitaux français que pour l'entrée, les actes de disposition, la circulation et la sortie des capitaux « tiers »;

12. Qu'on puisse exceptionnellement envisager la création à l'office des changes d'un fonds spécial de devises destiné à intervenir le cas échéant sur le marché des devises-titres et à faciliter en tout état de cause les souscriptions aux augmentations de capital en faveur de certaines valeurs internationales nettement précisées chaque fois que la possession française présente un intérêt national et serait en mesure d'exercer une influence sur la politique des entreprises émettrices.

ANNEXE

SCRUTIN

sur l'ensemble du projet d'avis.

Nombre de votants..... 148

Ont voté pour..... 110
Ont voté contre..... 27
Se sont abstenus..... 11

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (110)

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Chaulet, Charuau, Descamps, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, Vandenbussche, Vansieleghem.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters.

C. G. C. — MM. Gondoun, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Groupe des travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Groupe des travailleurs indépendants. — M. Dewez (C. G. S. I.).

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture: MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — M. Defond.
Commerciales. — M. Demmerlé.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Fillet, Le Hénaff, Lutfalla, Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, Harasse, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Coulibaly (F. O.), Delavignette, Lawrence, Pongault (C. F. T. C.).

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard.

Groupe des activités diverses. — M. Compeyrot.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe de l'habitat. — M. Robert.

Ont voté contre (27).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

Groupe de l'agriculture. — M. Carroué (C. G. T.).

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Gingembre, Mayolle, Meunier, Pisson.
Commerciales. — MM. Barlangue, Deleau (Gustave), Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe de l'Union française. — M. Diallo (C. G. T.-U. G. T. A. N.).

Se sont abstenus (11).

Groupe de l'agriculture. — M. Lequertier.

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Charvet, Dumont, Kruger, Rogliano, Trocmé.
Commerciales. — MM. Ansieau, Chauchard, Goudaert, Laguionie.

Groupe des associations familiales. — M. Vinot.

Rectification de vote.

M. Chauchard, porté comme « s'étant abstenu », déclare avoir voulu voter « Pour ».

Rectificatif

au *Journal officiel* n° 19 (Avis et rapports du 26 novembre 1958).

Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. L. Robert sur le financement, la gestion et vocation des H. L. M.

Au bas de la page 913, 1re colonne, dernier alinéa, ajouter:

« ... avec amortissement en vingt-cinq ans) des prêts complémentaires destinés essentiellement à parfaire les avances de l'Etat ou à permettre la constitution de réserves foncières.

« De son côté, la caisse des dépôts et consignations a octroyé, notamment depuis 1955, sur ses ressources propres, des prêts complémentaires aux organismes d'H. L. M. portant intérêt au taux de 5,5 p. 100 et amortissables en vingt-cinq ans ».

Pour les trois dernières... (le reste sans changement).

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.